科技部補助專題研究計畫成果報告
期末報告

政府組織重組與政務領導--行政院組織再造及縣市合併升格的個案研究(II)

計 畫 類 別 ：個別型計畫
計 畫 編 號 ：MOST 102-2410-H-004-126-
執 行 期 間 ：102 年 08 月 01 日至 103 年 12 月 31 日
執 行 單 位 ：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：黃東益

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：葉蒨
博士班研究生-兼任助理人員：謝忠安
博士班研究生-兼任助理人員：朱文妮

處 理 方 式 ：
1.公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2 年後可公開查詢
2.「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否
3.「本報告」是否建議提供政府單位施政參考：否

中 華 民 國 104 年 04 月 30 日

中 文 摘 要 ： 2010 年實施地方政府合併升格，此地方政府的變革可說是我國近幾十年來最大的地方組織改造，其對治理造成嚴峻的挑戰，同時也提供組織重組、領導以及績效等領域豐富的研究素材。本研究透過次集資料分、深度訪談以及問卷調查等方法，嘗試描述組織重組及其對於組織的挑戰，並探討領導者的特質及因應策略以及其所產生的績效。希冀回饋行政改革、公部門領導以及績效治理等領域的理論，並對於治理實務有所貢獻。

中文關鍵詞： 行政改革、組織重整、政務領導、績效

英 文 摘 要 ： The passage of Executive Yuan Reorganization Act in 2010 and the merge of local governments and their upgrade to municipalities is the major government reorganization in Taiwan’s administrative history. These changes not only pose severe challenges to democratic governance but also provide rich research materials for study in organizational change, leadership study, and performance management. This research uses secondary data analysis, in-depth interviews and survey research to depict the types of government reorganization and the challenges they bring to the organizations in central and local governments, to explore the leadership strategies of the executives, and to evaluate the performance of the executives. By systematically analyzing our data, this project aims to give feedback to above-mentioned

英文關鍵詞： administrative reforms, government reorganization, executive leadership, performance

目錄

壹、 研究緣起與研究問題.....2
貳、 文獻回顧.....4
一、 國內有關組織重組與領導的文獻.....4
二、 公部門組織重組的相關英文文獻.....8
三、 變革領導以及領導理論英文文獻.....9
四、 研究架構.....11
參、 研究方法.....12
一、 次級資料分析.....12
二、 深度訪談.....15
三、 焦點座談.....17
肆、 研究發現.....18
一、 內外部挑戰.....18
二、 高階領導如何產生及其特質.....32
三、 面對挑戰的策略與成效.....34
四、 縣市合併成效指標.....49
五、 小結.....54
伍、 結論.....55
陸、 建議與限制.....57
參考文獻.....58

壹、　研究緣起與研究問題

如果要找一個字來描繪 20 世紀末以及 21 世紀初公共管理的特徵，那個字就是「變革」。

(Frederickson 1999:1)

文獻對於全面變革有效性的一個面向是相當一致的，那就是，政務領導是重要的。政務領導者是組織變革關鍵的行動者。

(Nadler and Tushman, 1990: 77，引自 Huber and Glick, 1995: 9)

組織重組(reorganization)是強調穩定的民主憲政國家為了因應外在變遷，以達到課責與強化能力的主要手段(Garnet, 1987)。隨著外在環境的快速變遷，當今公共管理的實務及研究最常看到諸如改革、組織重組、政府改造、改建、創新、學習型組織、冒險以及企業家精神等概念，這些公共管理者的努力某種程度反映對於制度面及管理面持續精進的承諾(Frederickson & Johnston, 1999)。雖然組織重組得以使政府回應外在的變遷，由於其涉及現況的劇烈變動，無可避免地將引起政治以及行政層面的衝突，如何處理這些衝突以達到組織變革的目標，將是變革成功的關鍵。在影響變革成敗的諸多因素中，領導無疑是最常被學界討論的一個核心要素(Denhardt & Stewart, 1992; Denhardt et al., 2002; Hennessey, 1998; Roberson & Seneviratne, 1995; Song, 2009)。不過，整體而言，這方面的議題雖然被討論的多，由於系統性實證研究的欠缺，被了解的部分則相對欠缺。

就我國公共行政學界而言，有關公部門組織變革中領導行為的研究議程，相對於私部門的領導，以及一般性的領導研究所累積的成果，相關研究可說是鳳毛麟爪。「精省」是我國近年來公部門最大的組織變革，由於該變革被賦予過多的

政治意涵，其研究偏重在體制以及產生的政治影響，較少探討管理面的領導面向（李長晏，2001；郭順成等，2004；紀俊臣，2006；謝嘉梁，2008）。期間有許多文獻探討地方政府組織整併（紀俊臣，2003；王保鍵，2004；江大樹、曾士瑋，2009）或中央政府組織改造（蕭全政、管碧玲、江大樹，2001；吳再居，2004；葉嘉楠，2004；葉俊榮，2005；朱景鵬、謝偉智，2010），這些文獻大都聚焦在制度規範的建議，或者是對於未來發展方向的展望。由於之前地方政府合併或中央政府改造並未付諸實施，因此無法實際地研究組織變革實務上所面臨的挑戰、領導者的因應策略以及其領導的成效。

2010 年我國通過行政院組織法修正，並實施地方政府合併升格，這兩項中央及地方的變革可說是我國近幾十年來最大規模的中央及地方組織重組。在地方政府的部分，牽涉到如何整合不同地理區域、不同經濟及地方政治等人文環境、以及政府內部行政組織運作及機關文化，在整併過程中，並能夠繼續運作，展現治理績效，達到組織重整的目標，在不同整併的個案中，呈現出不同的特色及挑戰。以上不管中央或地方組織重組，不僅單獨組織重組本身即是有趣的個案，不同組織重組方式及領導類型的變異，更難能可貴地提供比較研究的絕佳素材。

本研究以地方政府組織重組為主要研究個案，探討以下有關組織重組、領導者行為以及領導績效的問題：

一、地方組織重組過程面臨哪些內部及外部的挑戰？

二、組織重組過程中，高階領導者如何產生？具備何種特質？

三、面對不同組織重組的挑戰，高階領導者採取何種策略？其成效如何？

四、縣市合併成效評估應採用那些指標？應如何估計？

本研究希冀透過對於個案分析，回答以上的問題，達到以下學術及實務目的。在學術上，由於當前我國公共行政學界在組織變革、公部門領導及政治管理等領域，偏重於規範性論述，缺乏循證的研究。因此，本研究首要目的在有系統地呈現我國數十年來首次大規模組織重組的樣貌、過程以及其面臨的挑戰，作為組織

發展研究的重要素材。其次，本研究旨在充實政治管理領域中政務領導行為及績效的實際個案，作為通則化及理論化的基礎。其三，雖然西方學界及企管學界在領導理論已經累積可觀的文獻，但我國在這方面的研究仍欠缺，無法得知在西方以及在私部門所發展出來的領導理論是否適合應用在我國公部門，本研究嘗試將研究結果與西方及私部門領導理論進行對話，藉以反芻相關理論。

在實務上，面對數十年來大規模的組織重組，本研究得以系統性地呈現組織重組過程所面臨執行上的困難，作為未來組織重組規劃及執行的依據。其次，過去兩次政黨輪替的政府運作過程顯示，政務人員以及高階事務官治理知識不足，導致績效不彰或領導失能，因此本研究希望透過質化及量化的研究，累積政務領導的知識，作為未來政務人員及高階文官的參考。

貳、 文獻回顧

本研究主要探討地方政府組織重組過程中政務領導行為及其成效，本研究將政務領導界定為政府高階領導，過程將涉及政務官以及具管理職位的高階常任文官。雖然組織重組包含結構的調整、私有化或管理策略的改變以及行政流程的改革(Garnett, 1987: 38)，本研究則聚焦在結構的調整及其所產生的影響。因此，本研究首先回顧國內有關公部門組織重組與領導的相關文獻，藉以呈現國內相關領域的研究現況，作為本研究學術定位的基礎。其次，回顧英文文獻中有關組織重組的研究，以彌補國內公部門組織改造案例及系統性文獻相對稀少之不足。第三，由於該類文獻缺乏領導者角色的相關研究，因此更進一步探討一般組織變革中領導者以及領導理論的相關研究，以建立本計畫的研究架構。

一、 國內有關組織重組與領導的文獻

我國對於地方政府的整併一直是實務界及學界對於地方政府組織重組的一個選項，2010 年雖為起步階段，但規劃過程已有許多的論述，針對這個重大變革

方案提出制度的建議，以及對於未來問題預估並提出解決的建議。這些研究對於本計畫在組織重組脈絡的理解及確認核心議題有其重要性。另外，精省是台灣近年來少數公部門組織改革的經驗，其所累積的經驗對於未來中央及地方的組織重組所可能面臨的問題，也有參照價值。

縣市合併改制之組織重組主要針對全球競爭、區域治理以及台灣共同生活圈之形成與變動的新趨勢之下應運而生，且於日前正式開啟新局。學術界研究多聚焦於升格合併前對於未來規劃藍圖之建議（王保鍵，2004；江大樹、曾士瑋，2009；紀俊臣，2003）。紀俊臣（2003）針對升格之可行性作整體分析，而江大樹與曾士瑋（2009）則更透過柏林經驗提出對台中縣市合併升格提出全觀型治理策略之建議、留心及處理遺留的組織與制度、以創新為本的發展策略。此外，曾士瑋（2012）亦透過系統化地探討德國空間發展及區域合作的實踐，藉以對照臺灣相關體制之實踐，並論述其對我國縣市改制後逐步落實區域合作的相關啟示。就合併後對於地方的優點方面，研究指出行政區域重劃有利於事權統一與單位協調、政府效率與效能提升、縮小區域不均衡發展（趙永茂、劉明德，2008）。施正鋒（2010）的研究亦有相同成果，縣市合併影響府際間的權限調整、業務移轉與授權等，可帶來組織高效率，但人事員額的增加仍有違高效率之目的。針對合併後人事、財政等問題亦有不少學者投入研究，王保鍵（2004）針對縣市升格合併從人事權、財政權、行政區發展等面向作探討，更強調需要有宏觀的國土規劃來調整自治區域與組織。林水波、莊順博（2009）則以台中縣市、台北縣市作個別討論，主張縣市升格後雖可解決地方政府權力、人力、財力不足且自主程度低的情況，但另一方面卻也可能使鄉鎮市草根基層自治不復存在。

另一個與本研究相關的主題—「精省」，其實施過程在政治爭議下揭開序幕，相關探討多集中於時代背景下變革因素以及組織、人力面所帶來改變與省思（李長晏，2001；紀俊臣，2006；郭順成等，2004；謝嘉梁，2008）。在這些研究中李長晏（2001）針對精省前後提出自治組織、人事、財政、權限劃分、府際關係

等面向的探討議題。其中更有學者特別針對人事方面進行實證研究，提出組織改革需重視人力資源策略的規劃與執行（郭順成，2004）。另外，紀俊臣（2006）回顧精省過程中的困難、爭議，並提出需有周延的整備方式、法制配套、執行者正確的心理準備與心態、塑造團隊等建議以作為後續改革建議。同樣地，謝嘉梁（2008）回顧精省歷程，提出改革需有整體思維，並列出對於精省後的組織短中長期規劃以健全自治體系。其他公部門組織改革如國軍體系下的探討，多集中在歷經組織改革與精簡過程中對其組織成員之影響（孫錦煌等，2008；費吳琛等，2010）。醫院體系下的探討聚集在合併議題之研究，策略選擇引發不同問題以及創新及資源整合的觀點陳述（陳金哲，2008）。

表一、台灣組織變革所帶來的挑戰與問題

	精省	行政院 組織改造	縣市 合併升格
挑戰與問題	業務轉移 影響地方自治 影響自治人事 影響自治財政 影響自治權限 影響府際關係 政治影響	業務轉移與整併 外在環境阻礙 影響機關人事 影響工作投入	影響地方自治 影響自治人事 影響自治財政 影響自治權限 跨區整合與協調 影響組織競爭力

資料來源：本研究自行整理

從以上文獻歸納，組織重組雖然可能帶來績效及競爭力的提升，也將面臨來自組織、員工、外在環境等面向的挑戰。在組織面向方面，組織重組將影響組織業務與性質、組織承諾、組織文化，甚至是組織績效。原是解決問題的方法，卻可能創造新的問題。對於組織改革有許多的迷思，進而有許多的新問題可能產生，組織改革所帶來的組織精簡或合併，在機關性質上的調整與改變，在業務上有許多模糊地帶，包含業務轉移之落差（江大樹、曾士瑋，2009；邱冠斌、劉佳昆，2007；施正鋒，2010；紀俊臣，2006；葉嘉楠，2004；謝嘉梁，2008）。對員工面向的影響多是來自員工心態與工作投入的抗拒與改變之探討。在員工心態上，

組織的變革可能帶來人員的抗拒或抵制（邱冠斌、劉佳昆，2007）。在工作績效上，組織的變動對工作造成的調整與異動亦會造成員工的不確定感、工作態度的改變（余明助，2006；孫錦煌等，2008；費吳琛等，2010）。在人員成本上，員額數減少可能使得人事成本升高、無法落實汰弱留強的目的（葉嘉楠，2004）。在外在環境面向上多是來自政治力以及外在環境網絡影響，如利益團體、國會議員等阻礙。除此之外，還有在組織轉換過程中可能遇到跨區域與跨組織需要整合與適應的部分（王保鍵，2004；林水波、莊順博，2009；陳立剛，2006；葉俊榮，2005；葉嘉楠，2004；蕭全政、管碧玲與江大樹，2001）。

以上研究關於組織重組的展望，以及對於精省組織重組經驗的探討，提供未來組織重組研究議題焦點，不過這些研究並未觸及領導者在過程中的角色。再檢視國內「領導」相關的學術研究，以教育界的「校長領導」討論最為熱烈（林志成，2004；賴志峰，2010）。在公部門行政組織方面則有黃烈堂等（2009）曾以「領導者－部屬交換理論(Leader－Member Exchange Theory, LMX)」探討地方政府組織中首長及高階主管有效的領導行為。有鑑於國外研究領導議題缺乏台灣本土脈絡與文化之納入，鄭伯壎（2004）在其一系列研究中，提出華人特殊文化下的組織領導論述，在社會取向、家族主義、關係主義、尊尊、親親等不同文化傳統之下，會有差異的領導類型，如家長式領導與差序式領導，進而去影響員工反應以及領導績效。葛珍珍與康自立(2007)探討在華人脈絡下討中國式領導架構，從「法理情」到「作之君、作之師、作之親」。江大樹與張力亞（2009）針對臺灣25個現任縣市長的領導力與地方治理作實證探討，主要關注領導者個人特質、施政願景、與地方治理網絡關係與互動模式，該文獻是少數將治理及網絡概念帶進公部門領導研究，有重要貢獻。以上研究雖非探討變革過程的領導，但是其針對本土脈絡所專注的議題、提出的概念及建構的理論模式，值得本研究作為聚焦議題及發展概念的參考。

二、　公部門組織重組的相關英文文獻

英文文獻中有關一般行政改革的文獻不在少數(Frederikson & Johnson, 1999; OECD, 2005; Pierre & Ingraham, 2010)，而公部門組織重組雖蔚為世界各國之潮流(Bach & Jann, 2010; Donahue & O'Leary, 2012; Entwistle, 2011)，但有關組織重組的文獻卻相對稀少。在英國方面，學者指出地方政府像是上了癮般地經常進行組織重組，也因此在大部分組織重組的文獻是以地方政府為主，少數聚焦在中央政府(Elcock et al., 2010)。而在法國的研究方面，其著重中央政府文官團的組織重組，Gervais(2010)的研究描述身為利害關係人的高階文官，如何在組織整併的過程中保持其地位，並維持及複製其在原單位的主導模型，藉此在組織變革中維持其穩定。該研究難能可貴地提供中央政府組織重組的經驗，並描述利害關係人維持其權力的策略，可惜較少探討領導者的角色。另外，Stanton(2006)檢討美國 911 事件，主張由美國預算管理局(Office of Management and Budget)主導組織重組，以促進政府部門間的合作及資訊分享，建立一個全球性的安全國家，以避免重蹈 911 的覆轍。Bach 與 Jann(2010)針對德國二十年的政府整併經驗進行檢視，發現公部門組織改造通常沒有經過通盤的規劃思考，而是受到政治力量的牽引，因此其組織改革往往是源自於自然的演變(evolutionary)，而非革命性的改革。以上研究著重組織重組對於國家目標的關鍵性，但對於如何進行重組以及領導者如何帶領這個過程則未觸及。

在地方政府的文獻中，少數探討地方政府重組的原因及過程(Berkamn & Reenock, 2004; Leach, 1998; 2009)。大部分文獻聚焦在組織重組後整體效能的評估，這些評估的面向包括整體的治理績效(Reeze, 2004)、集權或分權化(Fenwick & Bailey, 1999)、區域合作、公民參與管道以及社區組織的組成等(Le Blanc, 2006)，長期雇用率成長，以及行政效率(Berkman & Reenock, 2004)。如更聚焦於合併議題，學界已開始有文獻反思合併的目的、內涵與成效(Jimenez & Hendrick, 2010; Martin & Schiff, 2011)。Faulk 與 Grassmueck(2010)指出合併不僅無法降低成本，

反而會增加整體政府的花費。一味地認為合併能增加效率，是合併之所以失敗的關鍵因素。Martin 與 Schiff(2011)的研究也發現相同的現象，多數合併主要的原因是認為其可以增進服務傳遞效率、提升經濟發展等。然而，事實上在合併的過程中，不僅難以預估效益，亦須承擔失敗的風險。相對於以上以地方政府作為分析單位的總體性分析，少部分則針對受影響的員工進行研究，探討其對於組織重組過程的公平性以及對於管理者的信任程度(Harris & McGrady, 1999)。

以上研究提供重組後整體及個體成效的測量指標，對於本研究地方政府整併後整體或個體面向成效測量，有其價值。但是這些研究對於本研究主要的自變項一面對組織重組的領導行為，則未提供有用訊息。

從以上國內有關組織重組與領導的文獻以及英文有關組織變革的相關研究的初步檢視，可見在組織重組的研究中大部分聚焦在組織重組的原因、組織重組進行的過程、對於未來組織重組的規劃建議以及組織重組後的成效評估。這些文獻對於本計畫探討組織重組本身以及評估其所產生的影響，有參考的價值，對於領導相關面向的探討則顯得不足，因此以下將從一般組織變革的領導以及一般領導理論及實證研究的回顧中，借取相關理論，以建立本研究概念架構，進而指引本研究的進行。

三、 變革領導以及領導理論英文文獻

雖然針對公部門組織重組過程領導行為的系統性較為稀少，但學界對於廣義組織變革的領導角色，已多有探討(Fernadez & Rainey, 2006; Hennessey, 1998; Roberson & Seneriratne, 1995; Song, 2009)。另外，在許多有關領導的著作中，將變革或組織再造做為領導的核心任務之一(Denhardt & Denhardt, 1999; DeSeve, 2009; van Wart, 2005; Yukl, 2001)，並提出領導公部門變革的策略。有部份文獻檢視並評估公部門領導理論(Denis et al., 2005; Ingraham & Getha-Taylor 2004)，描述公部門的領導過程(Silvia & McGuire, 2010)以及公部門領導的績效(Fernadez et al.,

2010)，以上著作除了指出領導是組織變革成敗的關鍵因素之外，對於本研究主要研究問題，解答以及研究架構的建議具有參考價值。

首先，有關領導理論方面的討論，在公部門領導文獻中，少數針對公部門一般領導理論 (Denis et al., 2005; Ingraham & Getha-Taylor, 2004; van Wart, 2005; Wright & Pandey, 2009)或特定領導理論進行探討(Smth, 2004; Wright & Pandey, 2009)。在主要的領導專書或實證的研究中，也包含對於不同領導理論的回顧，這些研究有系統地整理領導理論從最早的特質論(traits theory)，強調領導者人口以及特殊能力，發展到聚焦在研究領導者的行為(behavioral theory)以及強調環境的情境理論(contingency theory)。近年來，領導的研究逐漸整合以上的各種因素，而有整合性(integrative theory)的理論出現。這些研究中部分的爭議，如情境理論所指的情境為何？領導到底應該是具企業家精神或如僕人式的回應等？仍未獲得解答。以上文獻得以提供本研究在理論爭議上的焦點。

其次，是有關本研究架構建立方面的文獻，Roberson and Seneviratne(1995: 550)有關公部門計畫變革研究中，透過大規模領導文獻的後設分析，整理出計畫變革的動態模式，該模式包含介入行動(Intervention Activities)、組織環境(Organization Work Setting)、個人行為(Individual Behavior)及組織結果(Organizational Outcomes)等四個關鍵變項。介入行動將影響組織工作環境，組織環境將影響個人行為，個人行為則將更進一步影響到包含組織績效以及個人發展等兩個變項的組織結果。在這個模型中，除了變項之間的因果關係得以作為本研究架構建構的參考外，其中有關工作環境的四項因素（組織安排、社會因素、科技及物質環境）以及組織結果的兩個變項（個人及組織），對於本研究發展變項的測量都有助益。

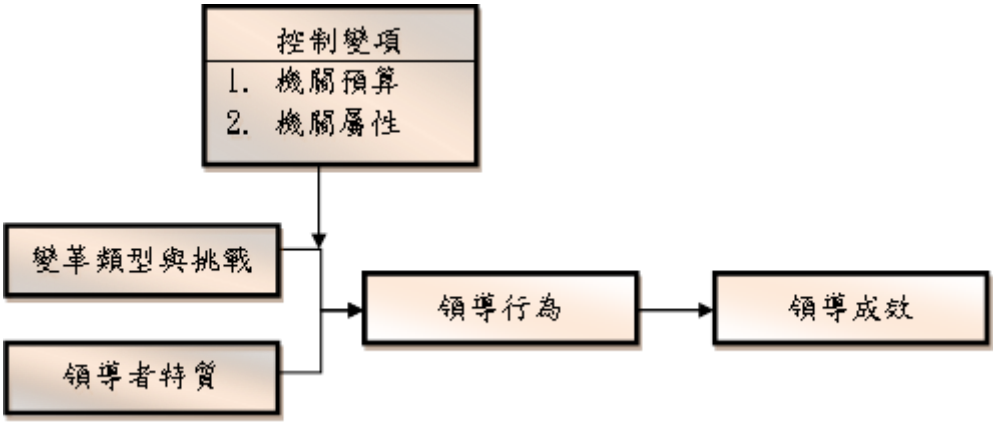
其三，是有關於本研究主要自變項的描述與測量，就領導的過程而言，Denhardt & Denhardt(1999)提出評估組織環境及變革需求、策略規劃變革、爭取對於變革的支持、執行變革以及讓變革制度化等五個步驟。同樣地，Fernader &

Reiney(2006)提出如何成功地領導公部門變革的八個步驟，包括確定需求、提供計畫、建立支持與克服抗拒、確保上層支持與承諾、建立外部支持、提供支援、變革的制度化以及追求全面性的變革等。另外，從實務的角度出發，DeSeve(2009)借用管理大師 Kotter 的變革八步驟，提出對於總統任命政務官領導變革的參考。除了以上結構式的步驟之外，Denis et al. (2005)以及 Silvia 與 McGuire(2010)對於領導過程網絡的管理，也提供一個新的研究面向。以上文獻有關領導動態的規範性描述，提供本研究對於領導行為質性動態層面的參考。除了動態的領導策略，學界對於領導行為的量化測量已趨於成熟。植基於早期的研究，van Wart(2005)以工作導向、員工導向以及組織導向等三個領導行為的不同面向來界定領導行為。Farnedez et al.(2010)對於美國聯邦政府的實證研究顯示，萃取出工作導向、關係導向、變革導向、多元導向以及整合導向等五個面向的領導行為。這些文獻中所提供的領導行為測量面向以及測量工具，可作為未來本研究進行量化研究測量的基礎。

四、 研究架構

依據本研究的研究提問以及以上的文獻分析，本研究建立以下初步研究架構。依照研究問題的順序，主要外生變項為變革類型以及領導者特質。組織變革類型包括中央部會層級的重組、所屬司處層級的重組以及地方政府局處的重組，不同類型的重組可能帶來內部或外部的挑戰。van Wart(2003)彙整 PAR(Public Administration Review)歷年有關領導的文章，綜理出「組織領導普遍實踐模型」，描述著影響領導行為的因素，以及其行為與成效之間的關係。其模型指出，影響領導者行為主要的因素除了其對環境、組織與本身限制之脈絡條件判斷外，其所採用的策略與特質均會影響其領導行為之呈現，而其具體操作化要素除了個人屬性外，還包含其是否續任以及其他個人管理面向的特質。這兩項因素將影響領導者的領導行為，領導者行為則包含質化的領導動態及量化的領導取向等。領導行

為是影響領導績效的關鍵變項，領導績效包含個人以及團體兩個面向。本研究以該模型為基底，添加了變革類型與挑戰等組織變革變項，以及機關預算以及機關屬性等兩個控制變項，以建構本研究架構。



圖一、初步研究架構圖

資料來源：本研究自行整理。

參、 研究方法

本研究係延續「政府組織重組與政務領導--行政院組織再造及縣市合併升格的個案研究(I)」，第二年研究期間主要著力於台中、台南、高雄三地方政府縣市合併議題，透過縣國外市合併文獻彙整、報紙新聞議題蒐集、雜誌資料、政府公開資料等次級資料，以及深度訪談的方法蒐集研究分析所需資料。

一、 次級資料分析

為了更有系統地了解五都縣市合併改制所面臨的挑戰以及合併的成效，本研究接續上一次研究的基礎，繼續蒐集政府公開資料，並持續追蹤報章媒體的報導，並參考雜誌縣市評比專刊之程序，以作為本研究分析之素材。

(一) 政府公開資料

1. 訪談對象判別

內政部針對我國各縣市設有縣市重要統計指標查詢系統，包含縣市合併前後之數值在此網站可查詢到許多的統計資料，本案以天下雜誌 2007-2014 年天下雜誌統計有使用的指標、加之三都與內政部之合併改制計畫書內容，於縣市重要統計指標查詢系統、各級地方政府統計年報、相關部會等蒐集 2006 至 2013 年統計數值，觀察地方政府之預決算、員額等其他一般之客觀指標數值之變化情形。另一方面，尋找可能與縣市合併相關的指標，再從此（些）指標相關的主管機關訪談，期找出縣市合併對機關表現是否有影響、機關如何因應縣市合併環境變化、面對問題的處理方式、員額與預算的差異、首長在其中扮演的角色、同仁間彼此關係、對公共服務輸出的影響等。

2. 縣市合併成效評估指標建構

在政策成果評估的工具中，成本利益與成本效能一直都是最常使用的方法，而不論採取哪種方法，有清楚且明確的政策目標是首要之重(林鍾沂，1993)。[1] 據此，研究團隊先參考三都縣市合併改制計畫書，文中各縣市預評估將對**地方財政**、**地方經濟**、**地方社會**、**地方文化**、**地方都會**以及**地方交通**等面向產生影響。本研究遂以此次**縣市合併計畫**中的預評估面向建構指標架構，並參照 Bish(2012)衡量都市表現之項目構面，[2] 援引縣市重要統計指標之分類名稱。初始資料**以縣市重要統計指標之所有地方政府統計指標**為基礎，第一次篩選依據**地方政府可控制性**、**縣市合併能影響**兩原則篩選預納入指標架構的統計項目，前者係指該項測量指標是地方政府可以透過施政作為改善的項目，例如道路面積、公共設施等類型之項

[1] 林鐘沂。(1993)。政策評估理論之分析及方法論的重建。**中國行政評論，2**(2)，27-96。

[2] Bish(2012)研究加拿大 British Columbia 的地方政府表現時，透過訪談建構出 12 面項共 283 項的市政表現與活動，包含一般政府服務(31 項)、警政服務(37 項)、火災服務(15 項)、緊急應變(3 項)、工程類—道路與停車場(41 項)、工程類—固體廢棄物管理(8 項)、工程類—水資源供應(23 項)、工程類—廢水管理(20 項)、工程類—雜項(34 項)、公園及休息場所(34 項)、社區服務(20 項)及發展(17 項)。Bish, R. (2000). Articles-Evolutionary Alternatives for Metropolitan Areas: The Capital Region of British Columbia. ***Canadian Journal of Regional Science, 23***(1), 73-88.

目。而後者係指縣市合併能夠直接或間接影響到的項目，例如組織員額、經濟發展等。第一次篩選後共留 247 項統計指標。第二次篩選原則為**減少指標重複性**以及**比例比較**等原則，前者是指諸多統計指標具有概念重複性質，例如平均每日垃圾清運量與平均每人每日垃圾清運量等概念相似之指標，篩選時若該將只保留一項。比例比較性則是當同時有次數與佔全縣民眾比例值兩種統計值存在時，將以保留比例值為主，因為合併後分母—人口數也將跟著改變，因此部分指標僅採該項目進行比較。第二次篩選後，最後剩餘 159 項以供專家座談會評議挑選。

(二) 報紙新聞議題蒐集

本案針對 2013 年 1 月至 2014 年 2 月新聞做縣市合併之資料相關蒐集，觀察三都地方政府各機關業務是否有哪些變革、受到縣市合併之重大影響、民眾對縣市合併的正負面看法、縣市合併至今之成效等，至於蒐集新聞的管道主要來自聯合知識庫與 WiseNews 慧科大中華新聞網資料庫。簡言之，由報紙新聞議題蒐集，搜尋近一年的資料，持續追蹤縣市合併後五都的發展。

(三) 雜誌資料蒐集

除了報紙新聞議題蒐集外，國內亦有部分雜誌長期評比縣市績效，如遠見、天下均長期關心在對縣市的城市競爭力及幸福程度。

遠見雜誌的調查最主要關心縣市政府的治理是否能夠提升競爭力，因此以經濟與就業、教育、環保與環境品質、治安、公共安全與消防、醫療衛生、生活品質與現代化、地方財政、社會福利相關等九大面向做評比，各面向分別包含若干項的細項指標；指標計算方法是將每一細項每個縣市的原始數據，經過標準化的過程，求其標準分數。再依九大面向之次指標中，各細項之構面佔比加權，算出每個縣市的各項目排行，九大面向分數最後加總為「總體表現」排名[3]。

而天下雜誌的調查則是替縣市的幸福程度進行排序，其評比面向以經濟、環

[3] 資料來源：《遠見雜誌》縣市競爭力調查方法說明。

境、施政、文教、社福等五大面向為主，共若干項主、客觀參考指標，對幸福城市進行排名，且考量城市差異將直轄市與一般縣市分開比序。客觀指標來自各級政府調查、統計資料，主觀指標則取自《天下雜誌》對民眾進行的意見調查，佔分比例前者為 80%、後者 20%。評比時皆是以在最大值與最小值之間等距分成五組，落在表現最佳組別的縣市給予五分，其次四分，依此類推，最低組別得一分排名。最後將各縣市五大面向得分平均後，再轉換為千分制分數獲得總分[4]。

將兩份雜誌比較評估後，研究團隊判斷天下雜誌提供之數值最完整，故本案整理「天下雜誌幸福城市調查」2007-2014 年資料，參考其評比方式試圖建構適合於縣市合併的評比指標。

二、 深度訪談

除了政府公開資料及報章雜誌等次級資料的蒐集與分析外，為更深入了解縣市合併所發生組織重組所面臨的困難、領導者採取哪些策略以及成效如何？本研究進一步安排數場深度訪談。訪談挑選對象主要針對掌握市府資源的財政單位提、供公共服務的業務單位，以及掌握市府績效的研考單位。

在財政單位方面，研究團隊參考天下雜誌評比資料、市府統計資料[5] 、機關業務資料[6] 以及上一年度計畫成果後，發現縣市合併過程不僅對於統籌分配款有所改變外，縣市財務整併過程亦有許多可深入了解的問題，此外，在許多財務指標表現上亦有許多的變異，這些現象均可能因縣市合併所致，因此，研究團隊挑選三都的財政局進行訪談。而業務單位方面，團隊評估教育局的諸多指標表現變異較多，此外教育局轄下之國中小學等單位相當多以及原縣市教育發展重心差異大，因此在合併過程所面臨的挑戰應為業務單位中最多的，是故挑選教育單位作為業務單位的訪談對象。最後，關於而統整性的資料可對研考會進行訪談。基此，

[4] 資料來源：天下雜誌幸福城市大調查。
[5] 例如：天下雜誌幸福城市所選相關統計。（資料來源：天下雜誌與各地方政府統計相關單位）
[6] 資料來源：各地方政府之局處機關業務職掌介紹。

本次我們選擇統計資料在縣市合併後，數值較有變動相關的機關做訪談，包含教育局、財政局、研考會。

對於業務機關之訪綱主要集中在縣市合併對該機關之政府面影響、可透過哪些指標觀察、預擬的目標做了哪些努力、目標達成的情形如何、未來還需因應的挑戰與未來策略等。希望除了較主觀的訪談外，能有較客觀的評估指標觀察縣市合併的政府面成效，並觀察機關在預擬目標上的努力以及為何沒有達成。而對研考單位則是期透過訪談，了解三都用哪些方法對成效進行評估、目標達成的情形、縣市長與機關首長在其中做了哪些努力、還有哪些新興議題是市政府需要去處理因應的。

於是本案訪談大綱分為業務機關與研考會兩種版本，另高雄市財政局的訪綱為因應該局處，與其他訪綱稍有不同，訪談大綱(參表二、表三)；而受訪者一覽表如表四呈現。執行訪談時間為民國 103 年 6 月至 12 月。

表二、訪談大綱__業務單位版

一、市府的研考或其他單位是否有針對縣市合併的成效進行評估？若有的話是用哪些方法指標進行評估？
二、就評估的結果來看，有哪些面向的成效是較好的？哪些是較不理想的？
三、縣市合併當初有哪些預期追求業務相關的目標？這些目標在合併之後達成的狀況如何？ (追問：達成狀況較好的原因可能是那些？達成狀況較差的原因可能是那些？)
四、為了達成這些目標機關投入了哪些資源與努力？過程中遇到了那些挑戰？
五、機關首長如何促使組織達成這些目標？過程中遇到了那些挑戰？如何克服這些挑戰？
六、就您觀察，縣市長在合併過程中扮演什麼角色？做了哪些努力以及遇到哪些挑戰？
七、在縣市合併後整體環境改變，有那些新興的議題是亟待市政府去處理的？未來要怎麼去因應？

資料來源：本研究自行整理

表三　訪談大綱_研考單位版

一、貴機關業務的運作有沒有因為縣市合併而受到哪些正面或負面的影響？這些影響可否從哪些現象或指標觀察到？
二、在縣市合併前，貴機關有沒有預擬哪些透過合併改善的市政問題、或在縣市合併後要達到的目標？這些目標是不是可以透過以上的指標來觀察是否達成？
三、為達到以上規劃的目標，貴機關過去四年做了哪些努力？
四、為何有些目標能達成、有些去沒有達成？
五、針對以上沒達到的之目標，有沒有做哪些策略上的調整？
六、隨著縣市合併之後環境的改變，還有哪些挑戰是未來要面對的？貴局處要怎麼來因應？

資料來源：本研究自行整理

表四、受訪者一覽表

受訪者代號	訪問日期	所屬縣市	受訪者現任職機關職稱	性別
A1	103/08/21	台中市	OO 主任委員	男
A2	103/08/14	台中市	OO 局局長	男
A3	103/07/31	台中市	OO 局局長	女
B1	103/09/26	台南市	OO 主任委員	女
B2	103/10/24	台南市	OO 局專門委員	男
B3	103/08/28	台南市	OO 處處長	男
C1	103/06/27	高雄市	OO 主任秘書	男
C2	103/07/31	高雄市	OO 局局長	男
C3	103/11/12	高雄市	OO 局副局長	女

資料來源：本研究自行整理

三、　焦點座談

縣市合併成果衡量指標希冀透過縣市合併的預評估、合併縣市的執政經驗建構適當的初模後，再邀集研究地方政府的專家做最後評估與調整。希望透過嚴謹的流程建構一套適用於縣市合併的衡量架構與指標。故本研究於民國 103 年 12 月 27 日星期六舉辦「縣市合併績效評量指標之建構」焦點座談會議，邀請四位國內研究指標以及地方政府的專家共同討論。希望透過學者們的知識與經驗，探

討哪些績效指標與評量縣市合併之績效較具關聯性，嘗試建構出縣市合併績效評量之指標，藉以累積我國政府績效及組織重組的相關知識，作為提升我國治理品質的基礎。討論議題包含：縣市合併成效評估重要構面有哪些？以及各構面下應涵括的指標各為何？

肆、 研究發現

本研究透過報章雜誌、次級資料以及深度訪談分析，彙整出縣市合併過程中組織重組所面臨的挑戰，以及高階領導的形成原則及如何因應前述挑戰。

一、 內外部挑戰

自 2010 年 12 月 25 日始，台中、台南及高雄三都的縣市合併，開始進行一系列的組織重組。在此個案之組織重組除了兩市府合併以外，亦包含是府內局處單位的合併。在兩組織合併的過程對於組織運作觸發了許多層面的挑戰，如表五所示，可綜合為內外部挑戰，內部挑戰包含財務管理、人力資源管理及業務管理；外部挑戰包含法規修改、地方發展期待以及公共關係管理等面向的挑戰。

表五、三都面臨之內外部挑戰表格整理

	構面	挑戰	臺中市	臺南市	高雄市
內部挑戰	財務管理	財源不足	V	V	V
		經費分配競合	V	V	V
		負債問題	V	X	V
	人力資源管理	離職潮	V	V	V
		偏鄉人力短缺	X	V	V
	作業管理	組織文化適應	V	V	X
		運作差異的磨合	X	X	V
外部挑戰	法規修改	法規整合與修訂	V	V	V
	地方發展期待	地方發展落差大	V	V	V
	公共關係管理	壓力團體施壓	X	X	V

註 1：資料來源為本研究整理。
註 2：各面向排列順序按本研究行文順序排序。
註 3：“V” 表示訪談過程中該市有提到相關挑戰，“X”表示沒有提到相關挑戰。

(一) 內部挑戰

本研究所指內部挑戰為縣市合併後「組織內部」所面臨的挑戰，主要歸納成三個財務管理、人力資源管理及作業管理等面向，內容分別詳述於下文。

1. 財務管理

首先，財政問題仍舊是組織內部最艱鉅的挑戰，包含財源問題、負債問題、經費分配等均是地方政府組織重組過程所須面對的問題，若缺乏健全的財政體系地方恐難以長遠發展。

(1) 財源不足

關於三都市政府面臨的財政相關挑戰，談到最多的即是財務相關議題，而其中財源不足為當前最棘手之事，其因素除了統籌分配款問題外，尚有合併升格成為直轄市後須具備的建設經費不足、新承接的原中央補助業務以及因組織編制擴大導致人事支出暴增等。

原省轄(縣)市的諸多業務是由中央政府補助，例如河川整治、高中教育等。

然而縣市合併改制為直轄市後，原為中央補助的業務因制度規定，轄區內的業務轉為直轄市負責執行，造成額外增加原非(縣)市所屬經費支出。

縣市合併以後的話，變成直轄市喔…業務有一些是新承接的那個業務…必須新增加員額…人事費的話，就是急遽的增加。（A3）

我們的原則，縣市合併也是要求說，如果你有些業務要我們做…相對的錢你要給我，所以有一些我們還是沒有，沒有接嘛，就是還有那些問題。(C3）

原台南縣市加起來，並沒有增加新的預算……再 40 幾個高中職再下來，你錢一定編不出來的（台語）…預算一定編不出來的啊（B2）

除此之外，因為合併改制為直轄市後，諸多組織規模因制度而改變以因應直轄市之需。縣轄市政府時期，其一級機關通常非獨立機關，改制為直轄市之後，整個組織編制、人事職等將有所改變，如內部單位變獨立機關即需增加人事、主計、政風等單位、機關首長的職等提高等。整體組織編制若是擴大、業務量提高，所需人員相對需要增加，只是同樣要面臨到人事費上升、財政負擔加重的問題。

光這個職等升高了，還有我們本來是事務官改成政務官，這一年要多幾億的人事費用，你知道嗎？（A1）

合併以後，我們就變成 28 個…一級機關…178 個二級機關…合併前來講的話，一級機關差不多 16 個…二級機關差不多增加 66 個，…員額的部分…社會局、社工人員，中央推一個政策來講，社工其實是每一年都在增加，然後還有說是學校的那個營養師的部分，也是增加…警消人力什麼那些…也都一直在增加…。(A3）

老師跟行政人員，它的編制數，也可以看得出來縣市合併之後是往上拉的，尤其是原縣的部份…它是增加很多人員編制。(C2）

為因應直轄市的編制規格，部分事務官變成政務官，一般行政人員的職等亦

將調整，還有其他配合中央政策再增加員額的部分，三都編制擴大，相對的財政負擔也增加非常多，而且部分單位還談到，雖然地方政府明知財政可能無法負擔，但員額數又得配合中央的核定與政策，實在非常兩難。

次就整體財源討論之，縣市合併後，財政收支劃分法（以下簡稱財劃法）至今仍遲遲未通過，三都依舊面臨財源不足的挑戰，有限的經費下如何分配也同樣棘手。

那接這一項業務的話，當然經費也要提升給我，因為財劃法還沒有修正通過嘛，財源沒有增加…。(A3)

三都皆提到，財劃法沒過，體制雖改為「直轄市」，市政府並無力承受直轄市立高中職等相關業務，除了教育預算編列困難，教育預算本身已經佔了市總預算的一定比例，且因市長重視教育方面或有教育預算向上增長的趨勢，若再不斷增加此處預算，勢必更加排擠到其他部分的預算。

(2) 經費分配競合

經費分配有競合與排擠效應的問題，有限的經費下，若一處分配到較多的資源便代表其他處分配到的資源較少。原縣區與原市區在建設與福利上皆有落差，此時原縣市即面臨到經費分配競合的問題。

在資源分配上面，是把它比較多的資源是分配到台中縣的這個部分。（A1）

原縣跟原市的市民，對縣市合併之後他的所謂教育的補助或是各項福利措施，他產生了競合的這種期待落差…。(C2)

原來高雄市很多基礎建設…大概也都作得…算比較差不多。那你合併後變成是要作高雄縣，那縣幅員又那麼大，然後你現在整個補助比例就因為這個……對你補助就減少了嘛，那減少相對市的負擔就增加了。(C3)

整體而言，原縣區的建設較原市區不足，故合併後的「臺中市」會將較多的資源分配到原縣區的部分；「高雄市」亦談到教育補助與福利上原縣區在合併後可能感到有提升，高雄市區部分則可能沒有改變，若整體高雄市織財源未增加，當建設原縣區的經費增加，同時代表著原市區分配到的經費有所減少。地方政府需要投資地方與建設地方需要的預算，只得在非常有限的經費下努力分配。

(3) 債務問題

另一方面，「舉債」是地方政府最常使用的財政策略之一，地方政府的財務狀況普遍都呈現負債，而觀察三都合併改制的經驗反應出更多意料之外的壓力。

臺中市是直轄市一合併的話，就承接到 600 多億的負債，這個也算是說蠻大的壓力。(A3)

縣市合併之後，真的整個財政是一直往下跌…現在議會裡面對於整個市府就所謂負債，這個議題非常的關注，所以不讓我們再借貸…所以變成現在有一點點財政阻力…就變成要去調整內部的預算…。(C2)

原高雄縣，其實他財務狀況也不好…原高雄縣的時候有，還有在補助那一塊，本來對這原來的縣轄、省轄市這一些，他本來的補助就很高，但是現在可能直轄市，以後都要用同樣的直轄市的標準….現在增加負擔，所以其實我們合併以後，這幾年…真的是很辛苦。(C3)

臺中市方面表示他們有在嚴格控管負債，近年有遞減的趨勢；

合併當下的話，99 年 12 月 25 號，我們其實負債的話是 670 億，到 102 年底的話是 520 億，那我們到六月底的話是 474 億，所以我們的負債其實真的是…嚴格的控管中，而且是逐年的遞減…。(A3)

高雄市方面則覺得債務的問題很令人頭疼，高雄負債問題備受關注，議會亦監督高雄市政府不能再對外借錢，縣市合併後的高雄市財政狀況很辛苦，高雄原縣區少了中央原先對「縣」的補助，合併之後高雄縣也將債務同時帶進新的「高雄市」，財源不足加上舉債受限，高雄市的財政運作只能在現有經費內調整分配。

2. 人力資源管理

次論人力資源管理的部分，組織重組最大的挑戰便是人事問題。組織成員能否接受組織變革與重組？能否接受重組後所引發的一連串變動等問題是組織重組最大的挑戰。本研究的個案亦遇到人事方面的挑戰，主要包含離職以及人力資源分布不均的挑戰。

(1) 離職潮

離職是人力資源管理中最嚴峻的挑戰，因為組織若缺乏人力執行任務，則會嚴重影響到組織功能的運作。然而，縣市合併過程中所產生的離職潮原因主要有幾項：

A. 辦公位置改變

因為縣市府合併，原本兩個不同地點的組織合併一起後，為了行政效率與便利，將組織成員併為一處工作產生許多員工反彈聲浪。

因為合併，有的人生活圈原來在新營，有的在永華這一邊，那改變他們的生活圈就變成我們合併的時候，有一段基層的離職率很高啊。（B2）

B. 業務量增加

改制後，因為改為直轄市，政府的業務量遠比原本兩個省轄市業務量增加許多，但因為受到中央規定員額所限導致人員流動頻繁。

中央政府員額給得不夠……人員的流動很大。(A2）

合併之後整個業務量真的是非常的重，所以我們教育局的這個人力、流失率呢非常的

高。(C2)

C. 職務調動

縣市合併後，由於許多職位僅有一位缺額，例如局處首長，各科科長等。因此，合併後勢必有成員必須改任他職。然而，磨合與適應過程便成為一種考驗，能夠適應的成員便能留下來為市府繼續提供服務，反之則很可能離開市府，進而造成組織人力問題。

有的科長就下來當督學，有的、有的督學就上來當科長，就變成那個就有點、有點更模糊，大家就再磨合一次…。(B2)

這些人的離開，就可以知道說，你工作的人員裡面，他會覺得，變化很大，他沒辦法適應，原高雄市還沒有走，就高雄縣全部都走光了，呵。(C3)

組織人力折損是組織最大的損失，也是組織管理中最嚴峻課題。然而，因為追求進步而進行的縣市合併改制，觸發了離職潮是往後縣市合併或其他組織重組應該留意的問題。

(2) 偏鄉人力短缺

另一方面，臺南市是與高雄市談到人力流動，發現師資有往都會區調的特性，造成偏遠地區的師資短缺情況，雖然不是縣市合併帶來的結果，卻是改制後政府需要面對的挑戰。

師資的話，有時候你不是教育行政怎麼定喔？它會有一個供需的問題啊，你太偏的話，老師不去啊。…所以其實偏遠的地方還是代理老師會比較多，代課可能比較少，它請不到代課，代理是月薪嘛，代課是鐘點嘛，你在市區比較容易請到代課。(B2)

就師資不足，影響教學…偏遠地區，學校有些山區，那個交通基本上是不便，人口

流失比較快，再加上少子女化，所以班級數量逐漸在減。(C2)

縣市合併成就了整個大都會區，而此大都會區亦存在市中心與邊陲地區之差異，造成人力資源流動並進一步造成偏遠地區的人力資源短缺。就教育方面，原本偏遠的縣轄鄉鎮師資因為合併後可以與市中心師資流動，造成邊陲地區總是師資缺乏、代課老師也難請到，大家有機會的話皆希望往都市調，偏鄉地區基本上仍交通不便、且人口流失快速。

3. 作業管理

再者，論及整體政府運作模式，縣市合併之組織改制亦面臨到運作模式的磨合問題，此部分所指運作模式屬於混合的概念，包含了原縣市分別之運作模式不同，亦包含縣市合併後相關組織編制、人力變動、業務量改變、或新的運作模式與組織文化形成等。

(1) 組織文化適應

整體運作上，原本各縣市政府裡的組織，除了縣市府層級的組織文化有差異外，各二級機關甚至三級機關的組織文化意有所差異。因此在整併過程，每個新組織所面臨的情況皆有兩種層次的文化差異。臺中縣市的文化就不太相同，不論是經費或是人員的配置，臺中縣較存在議員關說的文化；臺南談到的組織文化問題，例如作業習性問題。

像教育局要申請經費，那校長的遴選調動，那台中市一向議員從來不會關說，台中市下來就去找議員，那台中縣都會，所以這個是在運作的方式上就有不同。(A2)

校長遴選，原台南縣有一套遴選辦法，原台南市有一套遴選辦法，就是我們現在這個遴選辦法是跟台南縣不太一樣，跟台南市也不太一樣啊。(B2)

兩個地方的組織文化就不太一樣啊...原台南市是因為規模很近，我下午要開會喔，早上再、再通知我就是...，那你台南縣這樣通知，大家...就會有意見了，因為距離比較遠了。(B2)

(2) 運作差異的磨合

就市政府運作差異的磨合，深受合併規模差異影響。直轄市與省轄縣合併比省轄市與省轄縣合併落差較大。高雄市就談到，高雄縣經費仰賴中央，成為直轄市的高雄市則否，相關權限上直轄市的權限亦較大，運作起來兩者的制度差異更較原臺中縣市、臺南縣市合併大。

整個政府組織的問題、人力的問題、預算的問題，像這類就是非常…結構性的課題，其實是我們當時面臨最大的一個挑戰。…所有的制度兩邊都不一樣，所以一開始就是所謂一式兩制阿，然後每個人都會可以拿一式兩制來支應你（B1）

除了不同組織的制度差異以外，原本的市府位階所產生的制度差異，亦是合併過程中所面臨的挑戰。例如，省轄縣對於預算的使用規定與直轄市不同，連帶影響著後續的組織行為。

原縣他們就編預算然後就、就用，沒有用完就繳回去，那現在來講我們就是下授，學校可以自主去經營，那如果有剩餘就是放在基金。(C2）

因為使用預算規定不同，衍生的制度影響，便是人員身分的差異與融合。

高雄縣後來我們合併，我們發現，他們怎麼會有這樣的，他們只要有一個業務，他就會去跟中央要錢，要錢裡面的錢一部份就是去配用人，他就是什麼叫，約用人員，我們高雄市原來是有約雇、約聘，這種，他們還有什麼，臨時人員，約用人員，業務助理，還有什麼分析師還是什麼，怎麼會有那麼多的名詞都出來。(C3）

其他制度方面，臺中與高雄有談到市民 1999 熱線部分，臺中談到較非都會區的市民比較不會用此專線；高雄市則談到透過此專線，亦可觀察到縣市合併後的高雄市政府效率，尚有再改進的空間。而臺南談到的是，現在較多民眾會投書政府，那政府就需要不斷的去回應民眾，受訪者個人認為，有些太瑣碎的陳情恐浪費太多行政資源。

鄉下人不習慣打這個電話（1999），他不會問，也不會打電話來，只是幾個都會型的…他知道說有這種東西，他會打來問…。（A1）

重視民意是好事，但是一直在看報紙嘛，都一直在回應嘛，這個會花掉太多，一個是陳情耗掉太多行政資源了，一個就是輿情，就是議會。（B2）

比較差的那個部分，我的感覺是說…行政效率這個區塊…比如說公所跟機關的權責的問題。…從民眾，民眾的 1999 這個就看得出來了…這個到底是誰處理的。(C1）

另外，高雄市有談到原住民自治區的議題，原住民自治區是已經決定的政策，但它與原先直轄市內部的規劃稍有衝突，因此將來的運作值得再觀察。

原民區的自治…高雄是三個原民區，高雄最多的。我是認為這樣的一個狀況之下，…原民區的自治當然是政策已經決定了。但…未來可能原民區的自治之下，跟你的直轄市之間的話，會有一些問題啦。…從經費…治理啦，從各方面權責分工，又會再有一次的磨合…在行政效能上…可能也要留意的地方啦，但是你說…它會更壞或者更好…現在也沒有辦法定論。(C1）

綜合上述臺中、臺南、高雄市縣市合併至今所遇內部挑戰，本研究歸納成三個構面，財務面挑戰包含財源不足、經費分配競合、負債問題、如何善良管理財產等；人力資源管理層面挑戰包含離職潮與偏鄉人力短缺的問題；作業管理層面

則包含組織文化適應、運作差異的磨合等。

(二) 外部挑戰

本研究所指外部挑戰為縣市合併後「組織外部」所面臨的挑戰，主要歸納成法規修改、地方發展落差大及公共關係管理等面向，內容分別詳述於下文。

1. 法規修改

公部門組織變革除了面對內部挑戰外，外部挑戰亦值得吾人觀察與注意。首先，討論法規的部分，本研究所指「法規」包含中央立法或行政通過之法律與命令，及地方議會或政府通過之法律與命令等。其中，涉及中央統一的法規得由中央修改，並非由地方政府可以獨立解決。

與縣市合併改制相關的法規，包含地方制度法、公債法、財政劃分法……等等。其中，財政劃分法是三都接至為關心的法規。由於財劃法的遲遲未修訂通過，三都皆感到財源受到嚴重限制。

中央的話，當然後來公債法也是有通過喔，然後不過這個主要的財政、公債的話，你借錢還是要還，那主要的就是財劃法的部分，一直都沒有通過，那所以我只好說是自己來想辦法。(A3）

那公債法只是可以借比較多的錢。...但並不是說你有比較多的財源啊，其實原台南市的財源是有改善，但是……手頭不是很寬鬆啦（台語）...原來...就是寄望那個財政收支劃分法趕快過嘛。（B2）

當初其實在財政方面的考量...可是後來因為財劃法一直沒有修...其實現在是在財政方面，就是兩個相加而已，那現在，可是那是在收入面，但是支出面就不是，支出面我們就膨脹非常多，因為就是為了高高屏。(C3）

我國為法治的社會與政府，具依法行政之特質，也就是政府施政往往需要法

源依據，若政策推出但相關法規沒有同步修正，兩者中間的差距便無法拉近，有縣市談到「*法規制度的更新，這個也是很不好，因為你這個不能把說原來縣的跟原來市的兩套，就改一個名字就叫做市，這樣就好了。（A1）*」。

財政方面當然就會影響到你的建設，所有的建設都必須要有財源…公債法、財劃法沒有辦法同步修正以外，還有原來的城鄉差距，建設差距蠻多。(A3）

合併後在中央的法令跟框架裡面，其實會讓我們覺得，就合併的話，沒有因合併而享受更多的補助，反而是減少，補助的部份減少，然後負擔的義務是增加的。(C3）

台灣地方制度與許多歐美國家不同，台灣地方政府的財政來源以及法源基礎受中央政府影響，並非獨自可以完全自主。因此，縣市合併的諸多內外部挑戰，係源自於中央法規未適時變更爾衍生的。

2. 地方發展落差大

縣市合併的初衷，除了為了提升行政效率以外，擴大發展基地促進地方發展，更是最重要的目標。根據研究調查，法規、制度、財政等因素影響著地方的建設與發展。縣市合併後的地方政府如何帶動地方發展，為三都皆面臨到的挑戰，其一便為縣市本身建設與發展的程度不同。

縣市合併除了台中與台南是兩組省轄市、縣的合併外，更友直轄市與省轄縣的合併。在資源分配、人口分配與地理條件等條件差異下，致使基礎建設、經濟發展以及公共服務等均站在不均等的基礎線上。然而，這些差異變成為合併後最大的挑戰。

縣市的教育的品質會比較齊一…原來縣市是，還是有落差耶……現在資源就去統籌的運用，比較偏遠弱勢的，你比較照顧得到（台語）。（B2）

市長是咬著牙在撐我們的建設…她把錢是放在建設投資，也不是都是她在借，然後中央應該給的就沒有給…。(C2）

除了縣市原先發展的程度不相同外，縣市交界地帶原來常被政府忽略，但縣市合併之後，大都市區是一個共同體，原先的郊區可能變市中心，此外，原先就已建設與發展的區域，依舊須維持持續發展的動能。

盡量能夠公共建設能夠擴展到我們比較偏僻的地區，那剛剛有提到說，促參非常不好做，因為他的第一個、人，他給的很少，那第二個她的範圍非常長，你今天清一個案子不是像採購法清那個案子，一下就結束。(A3)

所以你考量的範圍就大，像以前台南市跟台南縣啊...縣市交界的地方，往往是一個三不管的地帶，有一些餘漏的設施...合併以後呢...這反而是一個全市的中心...。(B3)

像我們合併以後，應該重點的局處就是，就是因為高雄縣原來的特質，他就比較偏向農業的，還有海洋類，所以我們有農業局，海洋局，那也都是合併以後才成立。(C3)

我們合併的時候市長就說高高平...原高雄市高雄縣，什麼都要平等...享受的都要一樣...最麻煩的一塊就是社會福利。(C3)

三都皆談到，應盡量讓公共建設、福利使偏遠地區的人也感受到，高雄市還談到，為適應新大高雄的發展，成立新機關也是必須的。而一般吾人談及「發展」，皆偏重「經濟」面向的層次，不過，環保與城市永續發展的概念亦不該被忽略，因此，各地方政府在建設與發展的同時，亦會面臨環境議題的考驗。

經濟這個區塊，未來不管誰執政，還是要去面對，所以如何讓高雄的產業能夠再、再好一點……第二個部分就是我們的那個環境的治理...因為你要讓生長在這塊土地的，沒有安全的顧慮，所以從環境上，包括河川的治理、水系的治理、保育，這個區塊是一個重點，還有交通的建設，讓大家的交通更順暢。(C1)

環保議題，環境的，大家對環保，環境意識的、的提升，那環境意識的提升，跟產業有一些的那個，怎麼來做一個平衡，產業它有時效性。那環保是無限期，這個區

塊在、在治理上，就有一些的那個衝突啦。(C1)

土地正義是不能無限上綱到說政府是完全沒有徵收的權力，我們認為政府是有，但是你必須要有合理性跟衡平性，那政府的義務是找到解決他們生活的一個模式…。環保議題…譬如說有一些廠區的建設…他說他是個化工廠而且不會污染，不會有任何污染程序在他發生，可是，事實上民眾是知道的…為了發展把這樣的公司跟投資引進台南？我覺得這個問題…未來會發生。(B1)

高雄市談到「*產業它有時效性…環保是無限期…。(C3)*」我們似乎不該為了發展經濟而忽略環保的重要性；臺南市談到，土地正義的議題值得政府與民眾討論其合理與衡平性，而環保議題方面民眾明知有汙染的工廠還是可能為了經濟就業讓他進駐該地區，即使相關問題目前沒有顯現，未來很有可能會發生。

3. 公共關係管理

早在自 2009 年中央政府核定三都的縣市合併之前，不論媒體、學術領域、地方團體等對於合併均有正負面的討論。尤其是地方性的壓力團體（pressure group）「一種具有組織性的團體，目的在影響政府的政策或行動」，[7] 同時亦可能是地方政府提供公共服務的合作對象，故市府與外部團體維持良好關係。高雄市方面談到職業工會、教師會等多元團體對政府的壓力，原先此類工會為各縣市各一個，但縣市合併後便出現競爭關係，而政府亦成為共同攻擊的對象。

就原縣有兩個，一個工會、一個教師會，原市有一個職業工會，一個教師會，所以有四個教師團體，分屬兩個不同的陣營，指的是原市的陣營根原縣的陣營，然後兩個存在競爭關係。(C2)

當他們有訴求的時候，他們會要的更多，那我們…資源不足的時候，你沒有辦法給

[7] 蘇子喬譯（Heywood 著）（2009）。政治學關鍵概念（出版）。臺北市：五南。237-238。

的時候，就可能會成為被攻擊的對象…面臨在這個過程當中，一個滿大的挑戰…。(C2)

綜合上述臺，中、臺南、高雄市縣市合併至今所遇外部挑戰，本研究歸納結果包含與中央政府管轄的法治面(如法規整合與修訂)、地方經濟發展面(如地方建設與發展程度差異)、以及與利害關係者互動面(如公共關係管理)等。

最後，本研究歸納臺中、臺南、高雄市三都地方組織重組面臨的挑戰包含了財務面挑戰、人力資源管理面挑戰、作業管理面挑戰、法規整合、地方建設與發展差異、利益團體施壓之挑戰等，皆考驗著三都地方政府。相對的，面對種種挑戰三都地方政府如何因應，本研究於第三部分探討其策略與成效。

二、 高階領導如何產生及其特質

縣市合併改制後，三都面臨著許多不同的內外部挑戰。然而，面對這些挑戰地方政府組織領導者究竟是如何面對，而其成效又如何等議題是值得探究的議題。然而，其中與其他領域更具特殊意涵的議題是合併後的市政府高階領導者是如何產生的？因為這些領導者是帶領團隊面臨挑戰的火車頭，其特質對於團隊而言具有一定的影響力。故此段落本研究探討臺中、臺南、高雄市改制後三都局處首長等高階領導是如何產生的？他們又具備那些特質？自法制面論之，民選的直轄市長有權任命各一級機關的局處長，而地方政府高階領導須具備的特質，本研究整理如表六，並以下說明之。

表六、高階領導決定因素

	臺中市	臺南市	高雄市
高階領導如何產生	➢ 專業 ➢ 充分授權	➢ 專業 ➢ 充分授權 ➢ 原職等	➢ 專業 ➢ 充分授權 ➢ 打破縣市藩籬
高階領導須具備之特質	➢ 不要太尖銳、搞對立的人	➢ 溝通與協調能力	➢ 清廉

資料來源：本研究整理

臺中市在人選產生方面未有特別偏好的管道，僅是在挑選時的原則以及領導者的特質有明確地考量。臺中市長挑選高階領導的主要考量為領導者的專業，並於人選決定後，給予充分授權讓其發揮長才。[8] 而其應具備的特徵為避免太過尖銳也不應有搞對立的傾向，因此其挑選高階領導者的原則是處事圓融的人。

他第一個是專長，第二個…比較喜歡這個不要太尖銳的人。（A1）

所以他對這一方面會比較重視，你不要…都是在搞對立的，他會不高興。（A1）

做起來蠻愉快的阿，那他充分授權，我們也很珍惜…。(A2）

臺南市方面，高階領導的挑選除了專業的考量外，亦會考量人員的職等，當然仍可觀察到充分授權的特性。而在高階領導的特質方面，台南市則較偏好溝通與協調的能力強的人選。

我覺得特別沒有，他就是充分授權吧，但是我們說實話我們的，我覺得我們如果說有甚麼特別比較特別 work 的地方，就是我們的橫向聯繫非常的頻繁，我們每週除了市政會議，還有所謂的局處協調會議，然後我們有一大堆的這種橫向連結會議…我們很多…專案。（B1）

不過他一開始就是兩個局，兩個處、處長都下來當副局長嘛……台南縣的局長比較資深，他做過簡任訓，就當專門委員，那那個…原來的副處長他比較資淺，他沒有受過簡任訓，他就下來當那個督學室主任……。（B2）

再觀高雄市對於高階領導的特質，包含專業與清廉，市長在選擇高階領導時唯才是用，至今應已打破縣市藩籬的問題，而高雄的部分亦提及市長對局處首長充分授權的部分，即市長尊重專業，並會給予支持。

[8] 胡志強任第一任直轄市臺中市長。

我的感覺是她用人有打破了啊。…現在我們的副秘書長，現在財政局局長是原來高雄縣的、的財政局局長啊。…如果用才的話，合併後…如果有才能的，他們慢慢就會浮現出來…（C1）

市長非常尊重教育專業，所以在教育這個區塊他是賦予他專業的經驗，就是專業的教育局長，那我來、來運作，過程當中如果在推動需要經費，就要跟他做報告，那他覺得這個很有道理，他會支援。(C2）

綜上所述，三都在高階領導的選擇方面皆重視其專業能力，並且會透過充分授權使其有足夠的發揮空間。而領導者的特質方面的考量則包含人和、溝通協調能力以及操守等。總而言之，在面臨組織重組所面臨的衝擊與挑戰時，各市府領導者在高階領導的人選方面均首重專業領域的專業能力，期望能夠透過其專業長才帶領面臨變革的組織完成任務。

三、 面對挑戰的策略與成效

瞭解各都的高階領導形成條件後，可以得知各市府首長均仰賴各高階領導者之專業長才。而在彙整縣市合併促發組織重組所面臨的挑戰，及瞭解高階領導者的特質後，便能更清楚地瞭解三都係如何因應各種挑戰，以及其成效如何。依據前面段落的彙整，縣市合併的組織重組過程所面臨的挑戰包含法規面、財務面、運作模式面以及地方建設與發展面向等，而三都針對各面向所採取的因應策略如表七所示。

表七、各縣市面對挑戰採取的策略

面向	臺中市	臺南市	高雄市
法規面	➢ 催促中央整合與修訂	➢ 催促中央整合與修訂 ➢ 地方法規整合與修訂	➢ 催促中央整合與修訂 ➢ 地方法規整合與修訂
財務面	➢ 促參計畫	➢ 申請中央計畫	➢ 民營化

面向	臺中市	臺南市	高雄市
	➢ 開源與節流	➢ 促參計畫	➢ 限縮每年舉債空間 ➢ 開源與節流
組織與作業管理面	➢ 首長領導 ➢ 作業流程再造 ➢ 組織重組 ➢ 共聘制 ➢ 建置 1999	➢ 首長領導 ➢ 跨局處協調會議內部組織重組 ➢ 作業流程再造 ➢ 分散行政據點 ➢ 在地辦公 ➢ 簡化內部行政流程	➢ 首長領導 ➢ 任務編組 ➢ 內部組織重組 ➢ 合署辦公 ➢ 促進縣市交流 ➢ 建置 1999
地方建設與發展	➢ 拉齊縣市落差 ➢ 促參計畫 ➢ 都市計畫 ➢ 縣市互補共榮	➢ 拉齊縣市落差 ➢ 促參計畫 ➢ 縣市互補共榮	➢ 一區一特色 ➢ 資源整合

資料來源：本研究整理。

(一)法規面

首先，就法規層面論之，不論地方政府權限、財源或組織設計等皆須有中央法源作基礎。經訪談成果指出，三都地方政府皆因財劃法的未通過，面臨財源不足的挑戰，故三都政府皆期望中央政府能盡快將地方政府組織重組相關的法規整合與修正。

財劃法還是沒有辦法，因為中央其實喔，他真的是一直沒辦法釋出比較多的財源。(A3)

像我們財政最重要的就是說，那像這個法令的問題，就是財劃法沒有修正…我們希望趕快再修正…。不然我們院轄市沒有院轄市的規模，現在公債法修正了，讓我們…有比較，但…借錢總是要還嘛。(B3)

長期的財劃法要修正……那現在的問題可能不在中央，在各縣市，都有意見，這些意見，欸…中央要過也是很快，比如像公債法，就過了…第二個是，那個區域劃分法能

夠趕快過……。(B3)

談到地方政府「財源」，除了談到財政收支劃分法外，公共債務法更是三都相當重視的法規之一。然而，公共債務法畢竟是規範地方政府的舉債空間，雖然能在短期內聚集財源但未來仍舊需要償還債務，係屬於地方政府又愛又憎的管道。因此，在無法擴大財源的情況下，三都均催促中央政府修改公共債務法，以改善短期財務狀況。

此外，除了中央政府法規以外，縣市合併後地方政府亦有許多法規必須進一步的統整或重新調整，整合原縣市的規定落差以及追求直轄市的規格。例如臺南市想在自治條例中加入彰顯地方價值的內容；高雄市教育法規與條例地調整以及地價稅標準的整合。

縣市合併之後，因為有些縣、有些市通通要廢嘛，不管從自治條例到法規的部分，那另外就是我們現在要新設，那我們一開始就有設定目標…有一些新的自治條例是彰顯我們自己獨特的價值的，譬如說…歷史街區。(B1)

法規必須要作一些…整合…原高雄縣的那個教育處跟教育局就開始密切的這個對話，那總共開了 11 次正式委員會，6 次研商會議，那針對法規的部份，那個有共識的法規總共 196 項，那另外的話有新訂的自治條例有 13 項，那自治規則有 36 項，行政規則有 147 項，另外呢…有暫行的辦法有 6 項，那縣市合併後到現在，那個整體把它加總起來大概廢止跟新修、新定的這個法規也通過了總共有 291 件。(C2)

原來合併的時候…地價稅的那個標準，也是兩套啊，是到去年才把它……拉成一致的標準。(C3)

綜合上述，面對法規面的挑戰，三都採取的都是向中央政府喊話，促使其修改財務相關法規，包含財政收支劃分法、公共債務法等。同時，針對地方政府內

部的法規也分階段進行修改，期能將縣市落差進一步調平，並且追上直轄市的規格。

(二)財務面

次觀財務面向，中央法規中的財政收支劃分法僅是地方政府的財源之一源，地方政府為了長期發展依舊致力於多元開源與節流的方案，或者改善內部制度等以健全地方財政。

面對財務困境各縣市有不同的應對策略，高雄市善用地方的活化利用，希望發展地方產業以帶動地方經濟，如此可以使地方的稅收增加，但此做法短期內難以立即改善窘困的財政狀況。而臺中市則是期待中央能夠擴大對地方的補助，除了統籌分配款以及舉債的途徑外，中央若能提供一些經費給地方周轉，建設後應該可以使地方更繁榮。

借款來講的話，其實是借的是必須靠的是市政府的能力去償還的，…我們希望是中央能夠給我們一些，等於說是，我有辦法去週轉..…靠建設完成……讓台中市更加繁榮…。（A3）

地方活化利用，這個地方有產業進來，可以就業，人民有促進經濟活動，那將來會有一些稅收，金額可能不大，但基本上整個是非常正面的…以前做的那個一直閒置在那邊，還要花錢去管，那個才是不對…努力去做，而且也會有效益，但是我看不出來有，明顯立即可以解決市政府財政的困境。(C3）

在政府財政拮据的情形下，部分地方政府透過民間力量與民間合作不失為可行的策略之一，臺中市與臺南市皆透過「促參計畫」的方式，節省政府支出，並能維護公共建設；高雄則運用「民營化」的策略。

那是市場是實際上是我們自己投入的，要花很多錢，那是我們自己，但是我們就用

一個促參的方式，由民間來經營、來規劃…。(A3）

盡量引進民間參與啦,就是對台南好像每年都是那個促參獎勵金拿最多的阿…讓民間的來營運啦,所以你現在看到的一些古蹟其實都是營運的全部都是民間…政府就是把這件事情當作一個公共資產丟出來,所以也包括現在林百貨啦…年底會開幕的奇美博物館。(B1）

我們要做停車場，我們的也是用、用那個 O、ROT 案的，委託出去，今年簽約了嘛，那個整個海安路兩旁因為有停車場，整個街景跟生態會改觀，現在已經逐漸在改觀，這個對於整個都市的意象非常的有幫助。(B3）

議會也會要求，他在監督立場要求我們有一些支出面，支出面要做控管，市政府本身支出面也做一個精簡…像公辦民營，或是還有一個公車處…虧損…後來我們就整個把它民營化…另外本身人員的控管…像說，經常性的支出也要做，機關也有做一個控管。有一些，在節流部份我們還是有做這方面的設置。(C3）

臺南市表示他們很多公共設施交給了民間經營，如 2014 年底開幕之奇美博物館即為一例，他們認為市政府沒有足夠的資金經營市內眾多的公共建設，而且自己管理的品質也往往不如民間管理。因此，促進民間加入參與投資公共建設是很好的策略。高雄市則談到縮減市政府規模為減少財政支出的方式之一，其中常常虧損的公車處近年就將它民營化，希望能獲得更好的管理。

此外，臺南市另外的開源方式則是向中央申請計畫以取得小額的計畫補助：

我們會配合教育部的政策…你有計畫申請，你就有錢，沒申請就沒有錢啊，我們很窮啊，所以只要是中央的計畫，我們都盡量申請啊。（B2）

而高雄則是上有搭配人力資源管控的方式降低成本支出，不過正式員額的

部分就只能盡量減，臨時人員遇缺不補等，以維持地方政府財政。

議會他有限縮我們每年舉債……那再來我們的員額部份，我們也是一樣，員額現在目前也都是在精簡...現在到 7%，所以現在很多局處大家會一直叫就是這樣，業務多，然後你員額很多正式員額，有一些就被控管住就不能併。再來我們約聘雇的話，約聘雇也是不能新增...臨時人員的話，也是出缺不補。(C3)

整體而言，三都針對財務面的困境所提出的應對策略包含法規整合修正、控制地方政府人力規模、公私合作以及向中央申請專案計畫補助等策略。其效果雖然無法立即解決財源不足的困境，但仍是可以作為開源與節流的方法。

(三)組織與作業管理

再就縣市合併後地方政府的組織與作業管理模式方面討論之，此部分包含組織內部管理方式，例如領導者的角色、團隊建立、組織文化以及作業流程管理等內容。

1. 領導者的協調與溝通

首重之要便是領導者的角色，如本研究前文所述，高階領導之產生會考量其專業與溝通協調能力等因素。局處首長等高階領導之主要任務，除了必須訂立組織目標以外，更應該培育與帶領下屬達成組織目標。

局長是一個...很重要，在做兩件事情，一個是帶人...領導者，是讓其他人—你的追隨者，按照組織既定目標，追隨你去，這叫領導者，他重要的是帶人跟經營這個業務....(A2)

而在合併期間，面對縣市合併所產生的組織變革時，高階領導者必須扮演著重要的協調者。組織內人事、經費與業務等內容的增減皆衝擊著組織成員的工作心態，間接考驗著高階領導者的內部協調與領導能力。

幾乎每一項啊，都要讓局長協調（笑），所以這個很難…編制預算，這個大概都有法定，這個大家會有共識，只是說被、被、被增加的人不會有意見，被減少會有意見。（B2）

如果雙方有爭議沒關係，承辦人之間，課長去協調，如果課長協調不了，我們來出面協調OK。(B3）

在局處組織內部「局長」是個被追隨者，領導著大家遵循著某個目標，同時，他需要具備協調的能力，讓機關中的業務碰到矛盾或其他困難是能有人協調化解。而在局處之間，當然也會碰到跨部會的議題需要處理、協調或互相協助。

2. 跨部會協調會議與臨時任務編組團隊

台南市所採取的策略是在每個月的市政會議之外，安排會前協調會議的機制，先針對跨局處的案件透過協調會先進行協商，待有初步共識後再進入市政會議進行討論。

每個月一次大概就是市政會議這個不用說，另外我們在市政會議之前都會開一個所謂協調會議，因為有一些還是有權責，比較難釐清的，那那個會就是專門用來，就是只有首長參加的，專門用來，給首長提出來說，你最近到底有甚麼問題，那你需要甚麼局處的協助。(B1）

除此之外，面臨額外的任務時，任務性編組的團隊是較常被使用的。

所謂小組要推動的時候，他會有一些外增的一些推動的小組，不過都是請一些比較優秀的校長啊或是…組成的來協助作規劃作推動。(C2）

3. 促進交流

縣市合併所觸發的組織合併所面臨的挑戰是比僅組織重組來得大，其組織文化差異除了因為不同組織文化以外，更是因為不同市府轄下的制度差異。高雄談到原縣市的價值觀有所不同，而組織透過校際策略聯盟、校長調動、主任借聘、教師間的交流等人事安排與活動設計等方法，經過一段時間，雙方的熟識度是增加的，差異也會漸漸縮小。

過去原縣跟原市價值觀是不同，所以剛開始整合之前，都會認同自己……經過很多的努力，就包括很多的校際策略聯盟…老師也有老師的之間的交流，促進很多制度的設計讓他們之間有更多的交流，另外當然，每一年每一年我們都有校長的調動，教師的借聘，主任的借聘……無形當中這樣的交流久了一段時間之後，你會發現，綜合在一起了，熟識度也增加了。(C2)

4. 作業流程再造

諸多組織的合併工程是縣市合併的重要過程，然而原屬兩個不同組織文化與規範的組織團隊在處理任務的工作流程與習性本就存在著差異，而這些差異往往影響著組織成員的磨合適應程度以及整體的行政效率等表現。因此，組織面對內外部挑戰時除了需首長領導有方之外，內部行政流程的改造即首要策略，若方向正確不僅能夠促進成員的磨合，亦能節省人力與成本，進而提升行政效率。以台南市為例，財政局為了減少內部支出以及市府整體內部成本，改造內部支付流程，帳單市政府統一支付、對外付款以電匯的方式處理。

加強我們行政作業的流程，因為行政作業流程能夠簡化，也能夠增加我們的付款的速度……用電匯支付，不但省時、快速…更可以減低他們利息支出…。(A3)

算工序的話，可能要上千個工序，你要把它換算成人力的話，你可能要幾個人力在這邊…不需要一個號碼就開一張帳單吧？…電信局給你5 個帳單沒有關係，你就把它

併在一起，一張付款憑單，我就付 1 次就好，以前要付 5 次，喔，現在就 1 次。(B3）

電匯，像市府請款，以前有的單位還不願意用電匯，所以一開始只有 86%，現在到 98%，電匯的比例，電匯有什麼好處呢，你的付款名單到我們這邊，我們就用電匯給你…開支票是不難，問題…主計處…還沒到我這裡，我這邊要經過 9 個工序，開一張支票。(B3）

臺中市與臺南市皆談到以電匯的方式付款，快速、省時、又省成本（工序、利息等），臺中市基本上達全面電匯，臺南市目前的電匯比例也高達 98%。除了採電匯方式節省人工開支票的工序之外，臺南市尚提到節省內部行政程序的策略為簡化層級的檢查與撥款，例如低收入戶的資格以往是在鄉鎮市公所當地處理完畢，不過縣市合併後是在區公所審查一遍、縣市政府又審查一遍，因此若兩邊都審查沒問題應改成不要再經過區公所付款，直接將名單與財政局撥款與受款人即可。

舉個例，現在各縣市都在做…低收入戶他要去領錢，每個月要領錢，他都要到公所去領…原來是作業的流程…以前在鄉公所的話，他就直接審就發了嘛，那送到你這裡要再審一次，你再付款、再撥款去，…你審查認為…程序上沒有問題，你就付款名單就直接，不要到公所了，付款名單到我這裡來，我就…直接發到那個受款人的身上。(B3）

5. 組織重組

除了簡化行政流程以期增加效率外，臺中市與高雄市部分機關或內部單位為因應新的環境或業務，亦有重新調整編制的情形，如臺中市財政局的公產管理科分成三科，為公產管理科、非公用財產管理科、非公用財產開發科。

公產管理科也分成三科…公產管理科，他主要是負責主管機關的角色任務，所以他會對於產籍方面會好好的去協助各機關去做好他們應該做好的工作。那像我們開發

科，他們會朝向就是對於財產應該怎麼去開發利用…非公用財產管理科的部分，我們就是針對正取應該經管的土地到底應該怎麼樣去做。(A3）

我們本來這個水利局，他其實原來是在農業局下面做一個水保科，那個人事大概就是在建設局下面…其實我們進來從直轄市來講，除了做說那個看得到的建設以外，我們希望我們做一些基礎建設，所以我們就成立一個水利局…。(A3）

高雄市也談到為了方便市民，原高雄縣之稅捐處未廢除，也就是縣市合併後的高雄市，並存著稅捐處與稅捐局兩童業務性質的單位；而高雄市財政局同樣提到為因應新的業務型態，內部單位也有重組的情形，如稅務、金融、菸酒，拆成稅務金融科與菸酒科兩科。

我們那個時候是有考慮到說，讓市民不要造成不便，所以那時候我們就是，合併的時候還是維持稅捐處，但是沒有把他合併成一個，是兩個，所以財政部一直都很頭痛，你們高雄怎麼會，就是人家的，不管你是一級單位，還是稅務局，或者是像台北跟新北，就是稅捐處，他就是一個單位。(C3）

原來我們是稅務、金融、菸酒，只有拆成兩個科。一個稅務金融科，一個菸酒科，那財產的部分原來是兩個科，就公用、非公用，我們後來就變成公用、非公用還有一個開發科，就是財產專門作開發。…然後一個支付科，我們現在就變七個科，他們（原縣財務課人員等）進來的人…好像我們這財務科（C3）

6. 共聘與合署辦公

縣市合併後還面臨到整體業務量增加、偏遠地區人力不足的問題，除了增加人力的方法外，各縣市亦提出多元策略以解決人力短缺的問題。不同組織透過合聘一個提供單一功能的人力以解決人力成本過高的問題，臺中市則採取老師「共聘制」的策略；高雄市也運用類似的「合署辦公」策略。

你基本員額、經費都充足到位。第二個，你想做哪些的努力，他額外我給你錢…。第三個，你教育局自己要有你的方案跟特色提出來給人家……你沒辦法聘英文老師阿…兩個學校合聘一個，這叫共聘制。(A2）

縣的部分人事跟會計是沒有、沒有一個專屬的人力，那縣市合併之後其實有去爭取…大概總共加起來有 123 位…有的是用共同，比如說偏鄉…是一個面臨很大困難…因為沒有人要去…阿那個地方就沒有人來辦，所以希望他們能夠用合署辦公的方式去解決這個問題…如果人不夠，那你就用佐理，用這種方式就是重新改變組織，也所以其實縣市合併之後要解決在地問題需要很多的創新作為，所以也不斷跟中央反映說你的法規應該鬆綁，鼓勵地方創新。(C2）

7. 在地辦公

除了組織內部所面臨的挑戰外，公署位址亦是組織內外均重視的問題之一。原屬兩個地方政府的行政中心合併後諸多組織必須合成一個，因此部分人員的辦公地點必須變遷。除此之外，原本公署所提供的服務，亦可能因為整併而遷址，因而造成民眾的不便。對此問題，臺南市較臺中與高雄特別的地方在於他有兩個行政中心，其考量包含了辦公空間、人力等因素，若能「在地辦公」對於原機關公務員或洽公市民亦為優點。此外，面對廣大的治理環境，臺南市部分單位更有分散行政據點的策略。

我們第一個決定是雙行政中心，但是即使是雙行政中心，我們還是必須面對..在原南市的行政中心的上班人口比較多，那原南縣簡單說就是新營所在的原縣政府的位置，相對不會去改非常大。(B1）

用人，因為我們是分兩地…就地安置啦，你原來在新營的就在新營，在安平這邊就在安平，這樣生活機能改變最小…。（B2）

市民嘛，我說他們，要他們滿意才對啊，不是我們…市府的承辦人滿意…急難救助，就是急就難嘛……撥個三萬塊或五萬塊到公所去，他當場發。(B3）

過去為鄉鎮市公所的清潔隊工作，縣市合併後統一由臺南市環保局管轄，為因應廣大幅員，乃採編列大隊的方式分管不同轄區；再如水利問題，若遇颱風淹水狀況，能在地解決絕對較通過多個階層與行政中心交流更迅速，也較能符合在地需求處理問題。

（水利跟工務）兩個行政中心根本不敷他們使用啦，因為他們事實上所需要掌管而且需要在最短的時間內到達現場去處理的能量…所以他們兩個都變成了是分散式的領導，就是說他們就會有好幾個總工程師、副總工程師去做據點式，就像工務就會變成四大隊…水利也是…分散好幾個辦公據點，….（B1）

過去可能區公所叫清潔隊去掃嘛，那現在就是都回到環保局這邊做總調度…我們就是用成立大隊的方式…這個最明顯就是工務局跟環保局，工務局就成立一個工務大隊，就是說他把整個台南分成幾區，每一區有自己所屬的工務大隊…。環保局也一樣，他們也是在清溝…環境清潔…用編列大隊的方式，就是說你每個大隊有每個大隊有你所轄的區域。（B1）

8. 1999 便民專線

縣市合併至今已約莫四年，大約應已形成新的「地方政府」，但原縣市轄區之間的發展及文化尚有許多有差距之處，而此差異除了反映在組織內部外，亦反映在外部民眾的需求上。

綜合規劃縣政問題…它當時的都會型跟鄉下型，這個環境是完全不同的，那個需求，老百姓的需求也不一樣，那個像處裡面的話，他要緊的是這個他家門口的巷道，路有沒有平、水溝有沒有通、電燈有沒有亮…（A1）

而面對需求差異大的情況，諸多政府透過 1999 便民專線提供服務以及問題解答，並取得一定滿意度的成效。「1999」制度讓市府更快速解決市民問題，市民反映滿意度基本上都不錯，高雄也談到縣市的服務漸漸達到同樣的水準。

第一年，我們就建置這個 1999，有這樣的服務的機制，讓整個全市 38 區都能夠運用 1999，那協助了解決很多的一些民間所反映，或者議員他們反映的一些問題。…讓縣市合併後，這樣的一個服務…慢慢已經提升到…應該有以前的高雄市的水準。(C1)

那我們的這個 1999 的成效是真的是很好。…現在其實 1999 在不管是哪一個縣市啦，滿意度都很高啦。(A1)

整體而言，面對縣市合併所引起的組織內外部挑戰時，各縣市提出多元的策略因應，以期能盡快磨合整併提升組織效能。

(四)地方建設與發展

縣市合併的目的之一即以整體區域規劃的視角促進地方發展，因此三都均有合併後地方發展的壓力。歸納三都面對地方建設與發展挑戰所採取的策略，包含縮短縣市落差、都市計畫、推動其他促進地方發展的政策……等等。

1. 縮短縣市落差

此次三都縣市模式可以分為兩類，台中與台南是省轄市與縣的合併，高雄則是直轄市與省轄縣的合併。而原本的市因為人口與預算均比縣多，因此在發展方面縣往往落後許多。因此，在追求地方建設與發展時，縮短縣市差距遂是優先策略。

縣跟市，心態上我不敢講，前幾年的發展，縣區現在已經愈來愈慢慢上來了，交通方便覺得我們是蠻開心的，縣區在旅遊上面是非常大…不同的風格型態，以教育來說，確實這個交流和整體的經費是要拉上來…。(A2)

比方說我們當時有談到說要均衡所有的，解決城鄉差距……偏鄉地方比較沒有教育資源，那我們剛剛有談到說它可能把教師員額把它 balance 掉，變另外一邊也比較多，拿的資源比較多。（B2）

之所以稱「縣市落差」並不代表所謂都市型縣市優於鄉村型縣市，而是兩者之型態不同，也因型態與原發展的情形不同，兩者不論是自然資源或政策差異，合併後可享縣市互補的優勢。

合併就有這個，升格…一個是都市化，一個是鄉村型，怎麼樣來協調好，怎麼樣來善用我們自己的優勢這樣子，那…整個來講，台南，因為本來就是沒有分，只是事後人為把它分，那當然，以往呢因為是這樣，也限制了縣市之間的合作…縣市沒辦法合作的話，那發展就會受到阻礙…現在都不會，縣、市，現在不會，所以非常好…整個來看是對行政效率，還有跟、跟地方建設…都是非常正面的。(B3）

2. 區域發展重新整體規劃

縣市合併計劃書裡記載，三都均有提出跨縣市的區域發展計畫，並且在不同區域發展重點與特色也會有所差異。在臺中市的合併經驗裡，對地方建設與發展的努力包含了都市重新規劃、交通建設等，其發展模式是以原臺中市區為中心擴散，取代以往鄉鎮小型的都市計畫，不同點之間的交通連結在都市規劃的同時亦顯重要；而市地重劃之後，基本上就可以有建置公共設施的空間、處分財產後的收入運用。

都市計畫的通盤檢討啦，因為你原來一個縣，每一個鄉鎮，舊有的鄉鎮的那個都市計畫都是很小的…在這個地方弄一個城鎮，等於是有一個衛星，那個霧峰這個再用一個城鎮，那要弄一個城鎮，首要的就是交通的結合嘛。（A1）

我們很多市地重劃，原來雜草重生…重劃了有些就是該留的公共設施的學校阿什麼的，留下來，剩下的就拿來賣…錢就是進公庫…。…你有建設，你土地就漲價嘛…就有收入阿，你知道在臺中搭公車免費阿…你沒捷運阿，你就得用這個鼓勵大家坐公共運輸系統…。(A2)

3. 發展區域特色

高雄市對地方的建設與發展所採取的策略，是期待各區能適其不同的特色加以發展，市政府方面則提供資源。例如原高雄縣可朝農業方面的特色推動，原鄉鎮市發展成一區一特色。

原高雄縣應該比較是著重農業特色，所以那時候就會有，就會農業局的部分就會去推動一些，就是原來的鄉鎮就變成區，就變成一區一個特色…有一些經費的資源要配置，就去推動各區，一區有一個特色產生。(C3)

整體而言，此次縣市合併的經驗顯現各市政府在面對地方建設與發展的期待時，其所採取的策略係首先著重合併轄區內的平衡發展，其次則是跨原轄區以更大區域的視角規劃土地使用，同時考量原地域的特色強化地區產業。

(五)小結

綜上所述，三都面對縣市合併所衍生四面向地挑戰提出多元的策略因應。在法規面向策略包含地方督促中央盡快通過地方組織重組相關法規、地方自己也加強整合與修訂地方可修正之法規。其目標在於解決合併之前未先處理的法源基礎的問題，希望能在合併後透過法規的修訂創立適合合併後都市發展的環境；而在財務面策略包含了運用促參計畫、民營化等方式，透過引入民間的資金與專業，在政府財源吃緊的情況下持續地方建設的進行，面對負債問題則努力限縮舉債額度，簡言之，面對財源不足需要多方開源節流應對。

組織與作業管理方面，面對人力不足的問題，可採共聘制或合署辦公的方式克服，面對業務增加、財務吃緊，適當的組織內部重組、簡化行政流程、改善作業模式等，皆提升了組織運作的效率且降低所需耗費的成本，當面對挑戰時，首長的領導角色更是不可或缺。最後在地方發展面向，三都皆試著拉近縣市之間的落差，並希望各地適性發展、互補共榮，透過相關的政策讓地方更進步。

縣市合併前的評估均認為可以提升都會區發展程度並且為地方創造更好的生活環境，然而亦有許多文章與報章輿論批評縣市合併的可行性並質疑其預期的發展等。縱然合併過程遇到許多地挑戰，三都透過上述諸多策略的執行，在第一任市長地執政下均有不錯的成效。就合併後的整體民調滿意度部分，臺南市認為*民調滿意度實在太高了…整體來說是真的還蠻高的。(B1)* 而高雄市則認為「*具體的指標，可以從我們的施政滿意度…從遠見，或者天下雜誌，那些施政滿意度。每年都有一定程度的提升。…城市競爭的排名..現在提升到第二。*」*(C1)*顯示三都裡，至少高雄與台南均滿意其執政成效，尤其是面臨縣市合併所帶來的挑戰期間的表現。

四、 縣市合併成效指標

縣市合併過程地方政府不僅面對組織重組、變革的挑戰外，因為改制為直轄市後所獲得的支援與資源與過去大不相同，部分地區反而更為嚴峻。因此，三都市首長均致力提出多元策略以在有限資源下創造更大的發展，經過四年執政的努力後，不管是市政研考單位的調查或各雜誌所舉辦地的縣市評比都有不錯的成效。然而，研究團隊深究目前的縣市評比方法的設計均是評估縣是平常的表現，不但未能反映縣市合併的實質成效，亦無法反映合併過程中各面向的表現。

對此，為了更精確地評估縣市合併的成效，研究團隊先後參考三都縣市合併計畫書及天下雜誌的縣市評比指標，建構可能受到縣市合併影響的六大面向—**地方財政**、**地方經濟**、**地方社會**、**地方文化**、**地方都會**以及**地方交通**等面向作為預

評估面向建構指標架構，再以**縣市重要統計指標之所有地方政府統計指標**為基礎，並請教地方政府研考會研究員針對當前統計指標給予建議後最後提出地方文化、地方交通、社會安全、地方財政、地方教育、地方都會、地方醫療、地方經濟、地方福利與政府組織等十項構面以及 26 項次構面進行兩次篩選。第一次篩選依據**地方政府可控制性**、**縣市合併能影響**兩原則篩選預納入指標架構的統計項目。結果，第一次篩選後共留 247 項統計指標。第二次篩選原則為**減少指標重複性**以及**比例比較**等原則，前者是指諸多統計指標具有概念重複性質，剩餘 159 項以供專家座談會評議挑選。

(一)評估指標

最後成果分為核心指標以及重要指標，前者係採高度共識之指標，亦即所有專家均認同為評量縣市合併成效的關鍵指標，共 10 項次構面 17 個項目。後者為相對共識之指標，係指有兩位專家認為重要的指標，共 23 項次構面 55 個項目。兩指標內容如表八、表九所示：

核心指標方面包含：

(一) 地方財政首重「財政概況」構面，共 3 項指標；

(二) 地方經濟首重「工商業概況」、「家庭收支」、「環境保護」構面，共 4 項指標；

(三) 地方都會為「都市計畫與公共建設」，共 4 項指標；

(四) 地方交通為「公共建設」，僅 1 項指標；

(五) 地方教育為「教育資源」，共 2 項指標；

(六) 地方醫衛為「醫療資源」，僅 1 項指標；

(七) 地方文化首重「志工文化」、「教育文化」，共 2 項指標。

重要指標方面包含：

(一) 政府組織首重「行政組織與人力」、「為民服務」，共 2 項指標；

(二) 地方財政首重「財政概況」構面，共 6 項指標；

(三) 地方經濟首重「人力資源」、「工商業概況」、「家庭收支」、「農林漁牧業概況」、「環境保護」構面，共 15 項指標；

(四) 地方都會首重「人口概況」、「都市計畫與公共建設」，共 4 項指標；

(五) 社會安全首重「公共安全」、「社會治安」，共 5 項指標；

(六) 地方教育為「教育資源」，僅 1 項指標；

(七) 社會福利為「少年、兒童福利服務」、「老人福利服務」、「身心障礙福利服務」、「社會救助」及「婦女福利服務」，共 12 項指標；

(八) 地方醫衛為「食品衛生」、「醫療資源」、「醫療衛生」，共 6 項指標；

(九) 地方文化首重「社區發展」及「教育文化」，共 4 項指標。

表八、縣市合併成效核心指標

評估構面	次構面	項目
地方財政	財政概況	自籌財源(百萬元)
地方財政	財政概況	自籌財源比率(%)
地方財政	財政概況	融資性收入依存度(%)
地方經濟	工商業概況	營利事業營業家數(家)
地方經濟	工商業概況	營利事業銷售額(千元)
地方經濟	家庭收支	平均每人每年可支配所得(元)
地方經濟	環境保護	垃圾妥善處理率(%)
地方都會	都市計畫與公共建設	雨水下水道系統規劃幹線建設完工比率(%)
地方都會	都市計畫與公共建設	都市計畫區面積(平方公里)
地方都會	都市計畫與公共建設	都市計畫公共設施用地計畫面積-道路占都市計畫土地公共設施用地面積之比率(%)
地方都會	都市計畫與公共建設	每萬人公園、綠地、兒童遊樂場、體育場所及廣場面積數(公頃)
地方交通	公共建設	道路里程密度(公里／平方公里)
地方教育	教育資源	平均每一教師教導學生數-國小(人)
地方教育	教育資源	平均每一教師教導學生數-國中(人)
地方醫衛	醫療資源	每萬人口執業醫事人員(人／萬人)

地方文化	社工文化	社會福利工作人員占全縣(市)人口比率(人／萬人)
地方文化	教育文化	公立公共圖書館個數(所)

資料來源：本研究自製

表九、縣市合併成效重要指標

評估構面	次構面	項目
政府組織	行政組織與人力	公教人員占總人口比率(%)
政府組織	為民服務	平均每一公教人員服務人口數(人)
地方財政	財政概況	歲出政事別-經濟發展支出(百萬元)
地方財政	財政概況	歲出政事別-教育科學文化支出(百萬元)
地方財政	財政概況	歲出政事別-社會福利支出(百萬元)
地方財政	財政概況	歲出財源-融資性收入(百萬元)
地方財政	財政概況	融資需求-歲入歲出差短(百萬元)
地方財政	財政概況	補助及協助收入依存度(%)
地方經濟	人力資源	失業率(%)
地方經濟	工商業概況	工廠新登記家數(家)
地方經濟	工商業概況	工廠歇業家數(家)
地方經濟	工商業概況	營運中工廠家數(家)
地方經濟	工商業概況	工廠從業員工人數(人)
地方經濟	工商業概況	公司登記現有家數(家)
地方經濟	工商業概況	商業登記新設家數(家)
地方經濟	工商業概況	商業登記現有家數(家)
地方經濟	家庭收支	每戶可支配所得中位數(元)
地方經濟	農林漁牧業概況	農林漁牧業產值(千元)
地方經濟	環境保護	垃圾清運率(%)
地方經濟	環境保護	執行機關資源回收率(%)
地方經濟	環境保護	自來水水質抽驗檢驗不合格率(%)
地方經濟	環境保護	一般地區環境音量監測不合格率(%)
地方經濟	環境保護	交通工具空氣污染檢查告發率(%)
地方都會	人口概況	遷入人口數(人)
地方都會	人口概況	遷出人口數(人)
地方都會	都市計畫與公共建設	都市計畫公共設施用地計畫面積-道路(公頃)
地方都會	都市計畫與公共建設	都市計畫公共設施用地已闢建面積-公園(公頃)

社會安全	公共安全	每十萬人消防人數(人／十萬人)
社會安全	公共安全	每萬人消防車輛數(輛／萬人)
社會安全	社會治安	刑案發生率(件／十萬人)
社會安全	社會治安	刑案破獲率(%)
社會安全	社會治安	平均每人警政支出(元／人)
地方教育	教育資源	平均每一教師教導學生數-高中職(人)
社會福利	少年、兒童福利服務	兒童及少年安置及教養機構現有人數占 0-18 歲兒童及少年人口比率(人／萬人)
社會福利	老人福利服務	每萬老人長期照顧、安養機構數(所／萬人)
社會福利	老人福利服務	老人長期照顧、安養機構每位工作人員服務老人數(人／人)
社會福利	老人福利服務	中低收入老人生活津貼與老年農民福利津貼核付金額占總決算歲出比率(%)
社會福利	身心障礙福利服務	身心障礙人口占全縣(市)總人口比率(%)
社會福利	社會救助	低收入戶人口數占該縣(市)人口比率(%)
社會福利	社會救助	急難救助金額占總決算比率(%)
社會福利	社會救助	接受醫療補助平均每一人次金額(元／人次)
社會福利	社會救助	醫療補助金額占該縣(市)總決算比率(%)
社會福利	社會救助	災害救助金額占總決算比率(%)
社會福利	婦女福利服務	每萬名接受緊急生活扶助人次(人次／萬人)
社會福利	婦女福利服務	婦女中途之家、庇護中心收容人次(人次)
地方醫衛	食品衛生	食品衛生查驗不合格率(%)
地方醫衛	食品衛生	食品製造廠商衛生檢查不合格率(%)
地方醫衛	醫療資源	平均每一醫療機構服務人數(人／所)
地方醫衛	醫療資源	每萬人口病床數(床／萬人)
地方醫衛	醫療衛生	政府部門醫療保健支出(千元)
地方醫衛	醫療衛生	醫療保健支出占政府支出比率(年度)(%)
地方文化	社區發展	平均每一鄉鎮市區擁有社區發展協會數(個／個)
地方文化	社區發展	社區發展工作實際使用經費之政府補助款(元)
地方文化	社區發展	平均每人政府社會福利支出淨額(元／人)
地方文化	教育文化	古蹟總數(處)

資料來源：本研究自製

(二)評估計算公式

合併成效評估最主要係欲檢視縣市合併後是否有較合併前有正向的改善，

是故本研究採取縣市自己與自己比較，而非與其他縣市比較當時的表現。在這樣的基礎下，本研究每一項統計指標均計算合併前四年(2007~2010 年)與合併後四年(2011~2014 年)之平均數計算成長率，其計算方式如G_1：

$$G_1 = \frac{(\text{合併後平均} - \text{合併前平均})}{\text{合併前平均}}$$

亦即採合併後年份(2011 年~2014 年)統計的平均數減合併前年份(2007 年~2010 年)統計的平均數除以合併前年份統計的平均數，藉以呈現縣市合併前後的成長情形，希望透過多年度的觀察比較縣市合併前與後的發展樣貌。此外，若遇到原統計是以百分比呈現之指標時，則以下列公式計算成長率：

$$G_2 = \frac{(\text{合併後平均} - \text{合併前平均})}{1 - \text{合併前平均}},$$

因為百分比之因素合併前指標數值若離 100%越近的縣市，其可成長空間勢必比其他縣市小，用來評估成效甚為不公。若以新的公式 G2 計算則可避免此情況。G2 公式意涵是用最新年度與最早年度之間的成長差異除以原最早年度離 100%的距離，求其成長差異佔離 100%距離的比例即其成長率。

五、 小結

總而言之，縣市合併至 2014 年約莫四年左右，本研究歸納臺中、臺南、高雄市三都地方重組面臨的挑戰包含了財務面挑戰、人力資源面挑戰、作業管理面挑、法規整合、地方建設與發展、利益團體施壓之挑戰等。而面對多元的挑戰，要帶領組織度過的高階領導方面，局處首長的專業性便成為市長選擇高階領導的首要考量，而應具備的特質應包含重視人和、溝通協調以及清廉等特質，待高階領導形成後，市長將會充分授權給予高階領導發揮地空間。最後，面對上述挑戰，三都地方政府試著多元策略因應包含開源節流，改善行政流程、彈性運用人力、積極進行法規整合與修訂、持續推動地方建設與發展相關政策等。綜合資料結果發現，雖然三都地方政府皆認為財源不足的問題極需解決，不過整體觀察發現，地

方政府對於因應地方面臨相關挑戰之策略，成效皆屬滿意。但考量當前評量縣市政府表現的方法無法反映縣市合併的特殊情況，本研究最後提出一套用來衡量合併成效的初步架構。

伍、 結論

地方政府組織重組過程面臨哪些內部及外部的挑戰？組織重組過程中，高階領導者如何產生？具備何種特質？面對不同組織重組的挑戰，高階領導者採取何種策略？其成效如何？縣市合併成效評估應採用那些指標？應如何估計？

研究發現組織重組可能產生的內部挑戰，組織面包含離職潮、偏鄉人力短缺的人事問題，以及組織運作過程的文化問題以及磨合問題，與過去研究成果(江大樹、曾士瑋，2009；邱冠斌、劉佳昆，2007；施正鋒，2010；紀俊臣，2006；葉嘉楠，2004；謝嘉梁，2008)相同。結果顯示，雖因縣市合併改制，市府團隊得以升格邁向高都會化發展，然而因為組織重組過程所產生的組織變動嚴重影響到成員的工作穩定性，因此產生組織成面的挑戰。除此之外，本研究亦發現合併過程市府內部的挑戰尚包含財務面的問題，其內涵包含財源不足、經費分配競合、債務問題以及財產管理問題等挑戰是過去地方政府合併研究中著墨不多的面向；而外部挑戰部分，本研究的發現除了呼應過去研究在地方發展與治理的面向（王保鍵，2004；江大樹、曾士瑋，2009；紀俊臣，2003）以及法規修訂面向的成果外，更是發現甚少文獻談及的壓力團體角色，壓力團體於合併過程給予市府壓力所產生的影響。

在組織重組過程中，高階領導的產生方式是過去研究甚少談及的，本研究依據個案分析提出相關經驗作為後續參考與借鏡。依據研究成果指出，高階領導產生方式各個個案雖有差異，但綜合起來首長會依據高階領導的專業能力為主要原則，而選人過程可能會打破原縣市籓籬擴大人力資源庫。待任命後各市府首長的共同原則是充分授權給予發揮空間以培植高階領導的產生。而高階領導應具備處

事圓融不挑對立的個性、重視溝通協調與清廉的特質。

高階領導如何因應內外部的挑戰，就財務方面除了要求中央政府提供更多支援以外，三都均找尋民間力量的協助，在多在促參計畫上下功夫。而在組織與作業管理方面，領導者的溝通與協調工作仍是首重之要、三都各自有透過不同的策略以因應挑戰包含，跨部會協調會議與臨時任務編組團隊、促進跨原縣市組織與人員的交流、作業流程再造、組織分階段進行重組、共聘與合署辦公、在地辦公以及 1999 便民專線。最後在地方發展方面，縮短原縣市地區的差距、區域發展重新整體規劃以及發展區域特色等是當前最常使用的策略。在眾多策略施行下，部分都市的市民反映出對市政的滿意，然而其滿意究竟是對市長的施政滿意或平常的市政表現甚難得知。欲瞭解縣市合併的成效究竟如何，從一般的縣市評比甚難看出合併的成效，因此本研究為了探究縣市合併實際成效嚐試提出評估指標與模型作為未來評估縣市合併成效使用。

陸、　建議與限制

本研究彙整了 2010 年台灣地方政府第一次大型的縣市合併經驗，試圖為公共行政學術以及實務面提供貢獻與建議。在學術方面，本研究透過實證方法分析各縣市的合併計畫、數年治理統計指標並至各縣市進行深度訪談，系統地呈現縣市層級的組織合併過程所面臨的挑戰、高階領導的形成以及透過那些策略因應挑戰等，為組織變革研究提供豐富個案經驗。基此，本研究提出下列數項建議以供未來研究參考，首先，縣市合併研究議題相當廣泛值得繼續探究，尤其是組織變革過程中內部作業程序與文化的變革，什麼程序及文化會被淘汰以及什麼會被留存？其中關鍵因素為何？此議題是組織研究中甚少被討論的，但是組織變革中的重要議題。其次，縣市合併的成效評估待繼續探索，本研究雖然提出初步的評估架構，但仍需要進行更多細緻的測驗與改良，完善的成效評估可以應用於探索影響合併成效的因素以作為未來預測與解釋合併工程的成與敗；在實務方面，本研究建議未來在合併規劃期間，具體將合併目標呈現並且使之能評估操作化，以便未來做合併成效評估。此外，三都同時合併的經驗罕見，但可惜的是內部局處的交流機會相當多，但三都跨政府合併經驗的交流相當稀少。建議未來應由中央主管機關籌化跨政府的經驗交流，擴大政策學習的機會。

最後，本研究仍有其限制，首先本研究在經驗推論上有其侷限，主要是因為深度訪談時因資源有限僅能挑選數個局處做訪談，並無法針對三都各個局處進行盤查，未來建議可以增加更多業務單位的觀察，以豐富化高階領導的成效與因應策略；其次，成效評估架構仍為雛形在應用上具有一定程度的偏誤風險，仍需更多的資料進行操作演練與改良方能變成建構更通則化的評估架構。

參考文獻

王保鍵（2004）。「論直轄市與縣市公投合併升格」。**行政暨政策學報，39**，1-32。

朱景鵬、謝偉智（2010）。「行政院組織改造推動方向與執行策略」。**研考雙月刊，34**， 8-19。

江大樹、曾士瑋 （2009）。「全球城市競爭與全觀型治理的新思維：兼論柏林經驗對臺中縣市合併升格之啟示」。**研習論壇，101**，5-23。

余明助（2006）。「組織變革不確定感與員工工作態度關係之研究-以組織溝通和員工信任為中介變數」。**人力資源管理學報，6**，89-110。

吳再居（2004）。「行政院組織變革之歷史回顧」。**研考雙月刊，28**，39-54。

李長晏(2001)。「精省與新地方政府機制效能之評估(研究指標性問題之設計)」。**中國地方自治，54**，14-17。

李隆盛、蘇容萱(2007)。「國營事業民營化後人力資源發展人員的角色與職責」。**T&D 飛訊，54**，1-8

李聖賢譯（2000）。**領導與變革**（原作者：John P. Kotter）。台北：中國生產力中心。

尚榮安譯（2001）。**個案研究**（原作者: Robert K. Y.）。台北：弘智。

林水波、莊順博（2009 年 5 月）。政策利基—以台中縣市合併、台北縣市合併為例。**「台灣公共行政與事務系所聯合會（TASPAA）年會暨『全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐』國際研討會發表之論文」**，高雄：國立中山大學。

林志成（2004）。「校長卓越領導之行動智慧」。**學校行政雙月刊，33**，10-20。

邱冠斌、劉佳昆(2007)。「我國公營事業民營化過程之研究—以中華電信為例」。**中華行政學報，4**，119-132。

施正鋒（2010 年 9 月）。五都與縣市升格之體制問題探討與縣市升格之體制問題

探討。「**五都體制變革與台灣發展研討會發表之論文**」，台北：台灣國際會館。

紀俊臣（2003）。「臺中縣（市）合併升格直轄市之可行性分析」。**中國地方自治，56**，4-50。

紀俊臣（2006）。「台灣的政府改造績效檢視：精省經驗的省思」。**中國地方自治，59**，24-37。

孫錦煌、溫源鳳、張翠婷（2008）。「國軍組織變革工作特性、工作生活品質與工作投入關係之探討—以空軍後勤參謀為例」。**危機管理學刊，5**，89-100。

陳立剛、陳陽德（2000）。台北縣、桃園縣及台中縣市升格院轄市相關問題之探討，行政院研究發展與考核委員會委託研究。台北市：行政院研究發展與考核委員會。

陳向明（2002）。**社會科學質的研究**，台北：五南。

陳金哲（2008）。「地方公立醫院合併之研究-高雄市聯合醫院，台北縣立醫院及臺北市立聯合醫院為例」。**政治科學論叢，36**，67-120。

郭順成、趙必孝、王喻平、陳榮德（2009）。「政府組織再造策略對員工組織承諾與工作投入影響之研究--以精省為例」。**人力資源管理學報，41**，1-28。

費吳琛、盧建中、翁藝庭（2010 年 6 月）。組織精簡與組織承諾之跨層次分析－團體凝聚力及工作不安全感之中介效果，「**國防管理學術暨實務研討會發表之論文**」，桃園：國防大學。

黃東益、施佳良、謝忠安（2011）。「台灣文官調查研究資料蒐集方法與調查品質：『訪員遞送與受訪者自填問卷』方法之探討」。**調查研究—方法與應用，25**，141-184。

黃烈堂、林顯輝、杜俊和（2009）。「地方政府職員個人特徵對 LMX 領導型態認知與組織承諾差異之關聯性研究」。**績效與策略研究期刊，6**，49-65。

葉俊榮（2005）。「行政院組織改造之現況與展望」。**研考雙月刊，29**，11-23。

葛珍珍，康自立（2007）。「中國式領導之探討」。**大漢學報，21**，1-22。

葉嘉楠（2004）。「行政院組織改造方案評析：組織設計的觀點」。**中華人文社會學報，1**，12-36。

趙永茂、劉明德（2008）。德國地方行政區域重劃的改革模式與問題--兼論對我國行政區域重劃的啟示，**問題與研究**，47(3)，頁 135-158。

鄭伯壎（2004）。「華人文化與組織領導：由現象描述到理論驗證」。**本土心理學研究，22**，195-254。

蕭全政、管碧玲、江大樹（2001）。「行政院組織調整芻議」。**政治科學論叢，15**，191-207。

賴志峰（2010）。**學校領導新議題：理論與實踐**。台北：高等教育。

謝嘉梁（2008 年 6 月）。精省後台灣省政府組織與業務功能之探討。**「東海大學精省十週會年回顧與展望學術研討會發表之論文」**，台中：東海大學。

宋餘俠、秦正宇(2011)。「強化政策統合量能之組織設計－兼論國家發展委員會組設規劃」。**研考雙月刊，35**，95-108。

李長晏、曾士瑋(2012)。「德國空間發展新理念與區域合作模式之研究—兼論我國縣市改制後之發展啟示」。**城市學學刊，33(1)**，1-40。

顧尚潔(2011)。「以人爲本－『公務人員對行政院組織改造相關議題的看法』民意調查規劃辦理紀實」。**研考雙月刊，35(3)**，158-160。

Donahue, A. K., & R. O'Leary(2012). Do shocks change organization? The case of NASA. ***Journal of Public Administration, 22****(3)*: 395-425.

Bach, T., & W. Jann (2010). Animals in the administrative zoo: Organizational change and agency autonomy in Germany. ***International Review of Administrative Sciences,76****(3)*: 443-468.

Berkman, M. B., & Reenock, C. (2004). Incremental consolidation and comprehensive reorganization of American state executive branches. ***American Journal of Political Science, 48***(4), 796.

Denhardt , R. B ., & J. V . Denhardt (1999). ***Leadership for Change: Case Studies in American Local Government***. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.

Denhardt , R. B ., J. V. Denhardt, & M. P. Aristigueta (2002). ***Managing human behavior in public & nonprofit organizations***. Thousand Oaks, CA. : Sage.

Denis, J., A. Langley, & L. Rouleau (2005). Rethinking leadership in public organization, In E. Ferlie, et al. (Eds.). ***Oxford handbook of public management*** (PP. 447-467). Oxford, England: Oxford University Press.

DeSeve, G. E. (2009). ***The Presidential Appointee's Handbook***. Washington, D.C: Brookings Institution Press.

Elcock, H., J. Fenwick, & J. McMillan (2010). The reorganization addiction in local government: Unitary councils for England. ***Public Money & Management, 30***(6), 331.

Faulk, D. & G. Grassmueck (2010). City-county consolidation and local government expenditures. ***State and Local Government Review, 00****(0)*:1-10.

Fenwick, J. & M. Bailey (1999). Local government reorganisation in the UK decentralisation or corporatism? ***The International Journal of Public Sector Management, 12***(3), 249.

Fernandez, S., Y. Cho, & J. Perry (2010). Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. ***Leadership Quarterly, 21***(2), 308.

Frederikson, H. G., & J. M. Johnson (1999). ***Public management reform and innovation*: *Research, theory and application***. Tuscaloosa, Al: The University of Alabama Press.

Frederikson, H. G. (1999). Introduction. In H. G. Frederikson, & J. M. Johnson (Eds.), ***Public management reform and innovation*: *Research, theory and application*** (pp. 1-10). Tuscaloosa, Al: The University of Alabama Press.

Garnett, J. L. (1987). Operationalizing the Constitution via administrative reorganization : Oilcans, trends, and proverbs. ***Public Administration Review, 47***(1): 35-44.

Gervais, J. (2010). Merging to survive? institutional legitimacy and material considerations in the light of the reorganization of corps within the French civil service. ***International Review of Administrative Sciences, 76***(3), 425.

Harris, L., & A. McGrady (1999). Local government reorganization--rules, responsibilities and renegotiating relationships. ***Strategic Change, 8***(5), 287.

Hennessey, J.T. (1998). "Reinventing" government: Does leadership make the difference? ***Public Administration Review, 58***(6), 522.

Huber, George P. & H. G. William (Eds.) (1995). ***Organizational change and redesign: Idea and insight for improving performance***. New York: Oxford University Press.

Ingraham, P. W., & H. Getha-Taylor, (2004). Leadership in the public sector: Models and assumptions for leadership development in the federal government. ***Review of Public Personnel Administration, 24***(2), 95-112.

Jimenez, Benedict S., & Rebecca Hendrick (2010). Is government consolidation the answer? ***State and Local Government Review, 42***(3): 258-270.

Le Blanc, M. (2006). Two tales of municipal reorganization: Toronto's and montreal's diverging paths toward regional governance and social sustainability. ***Canadian Journal of Political Science, 39***(3), 571.

Leach, R. (1998). Local government reorganisation RIP? ***The Political Quarterly, 69***(1), 31-40.

Leach, S. (2009). Reorganisation, reorganisation, reorganisation: A critical analysis of the sequence of local government reorganisation initiatives, 1979-2008. ***Local Government Studies, 35***(1), 61-74.

Currie, G., M. Humphreys., & S. McManus (2008). Entrepreneurial leadership in the English public sector paradox or possibility? ***Public Administration ,86***(4): 987-1008.

Martin, L. L., & J. H. Schiff (2011). City-county consolidations: Promise versus performance. ***State and Local Government Review, 43****(2)***:** 167-177.

OECD (2005). ***Modernizing government: The way forward***. Paris: OECD.

Pierre, J. & P. W. Ingraham (2010). ***Comparative administrative change and reform: Lessons learned***. Ithaca: McGill-Queen's University Press.

Ransone, B. Jr., R. B. Denhardt, & W. H. Strwart (1992). Introduction: Essay in memory of Coleman. In Denhardt, R. B. & W. H. Strwart (Eds.), ***Executive Leadership in the Public Service***. Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press.

Reese, L. A. (2004). Same governance, different day: Does metropolitan reorganization make a difference? ***The Review of Policy Research, 21***(4), 595-611.

Robertson , P. J ., & S. J. Seneviratne (1995). Outcomes of planned organizational change in the public sector: A meta-analytic comparison to the private sector. ***Public Administration Review, 55***(6), 547-558.

Silvia, C., & M. McGuire (2010). Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors. ***Leadership Quarterly, 21***(2), 264277.

Smith, M. J. (2004). Steward leadership in the public sector. ***Global Virtue Ethics Review, 5***(3), 120-150.

Song, Y. (2009). The Leadership Effectiveness in the Process of Planned Organizational Change. ***Public Organization Review, 9***(3), 199-212.

Stanton, T. H. (2006). ***Meeting the Challenge of 911***. Armonk, Ny: M.E. Sharpe.

Entwistle T. (2011). For appropriateness or consequences? Explaining organizational change in English local government. ***Public Administration, 89****(2)*: 661-680.

Van Wart, M. (2003). Public-sector leadership theory: An assessment. ***Public Administration Review, 63***(2), 214-228.

Van Wart, M. (2005). ***Dynamics of leadership in public service: Theory and service***. New York: M. E. Sharpe.

Wright, B. E. & S. K. Pandey (2009). Transformational leadership in the public sector: Does structure matter? ***Journal of Public Administration Research and Theory***, mup003.

Yurk, G. (2002). ***Leadership in Organizations*** *(5th* Ed.*)*. New Jersey: Upper Saddle River.

科技部補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2015/03/31

科技部補助計畫	計畫名稱: 政府組織重組與政務領導--行政院組織再造及縣市合併升格的個案研究(II)
	計畫主持人: 黃東益
	計畫編號: 102-2410-H-004-126- 學門領域: 公共行政

無研發成果推廣資料

102 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：黃東益	計畫編號：102-2410-H-004-126-
計畫名稱：政府組織重組與政務領導--行政院組織再造及縣市合併升格的個案研究(II)	

成果項目			量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）
			實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數(含實際已達成數)	本計畫實際貢獻百分比		
國內	論文著作	期刊論文	1	1	100%	篇	論文投稿東吳政治學報，該學報屬於 TSSCI 文章，期刊評比為 A 級期刊。
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	1	1	100%	人次	
		博士生	1	1	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%	章/本	
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)	無

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科教處計畫加填項目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與（閱聽）人數	0	

科技部補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估 ■達成目標 □未達成目標（請說明，以 100 字為限） □實驗失敗 □因故實驗中斷 □其他原因 說明：
2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形： 論文：■已發表 □未發表之文稿 □撰寫中 □無 專利：□已獲得 □申請中 ■無 技轉：□已技轉 □洽談中 ■無 其他：（以 100 字為限）
3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限） 本研分析台中、台南及高雄三都縣市合併之經驗，研究發現縣市合併過程中組織重組所造成的內外部挑戰及因應策略，並提出高階領導的產生原則與特質，最後建構評估縣市合併成效初步指標。研究成果得以作為未來組織重組、地方政府合併以及合併成效評估等面相研究之基礎。